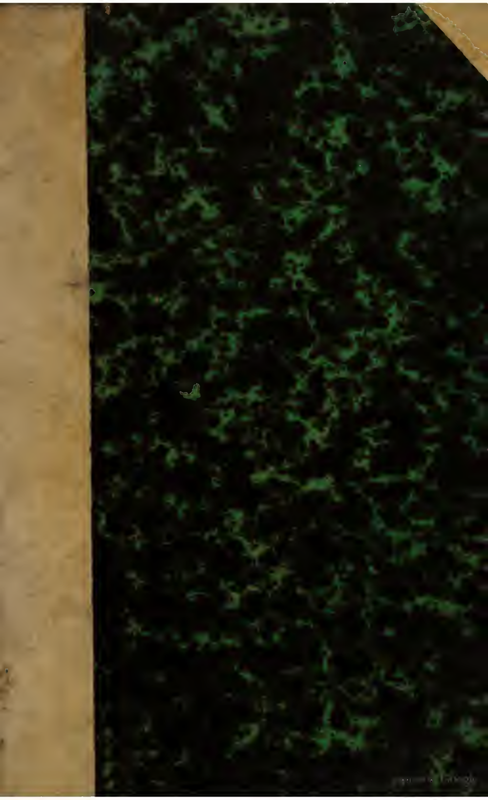






ÉCONOMISTES & PUBLICISTES CONTEMPORAINS

DES DROITS ET DES DEVOIRS

DES

NATIONS NEUTRES

EN TEMPS DE

GUERRE MARITIME

PAR

L.-B. HAUTEFEUILLE

[illegible] CONSEIL D'ÉTAT ET A LA COUR DE CASSATION

TROISIÈME ÉDITION

CORRIGÉE ET MODIFIÉE D'APRÈS LES TRAITÉS RÉCENTS

TOME DEUXIÈME

PARIS

LIBRAIRIE DE GUILLAUMIN ET C[ie]

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes
du Dictionnaire de l'Économie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1868



DES DROITS ET DES DEVOIRS

DES

NATIONS NEUTRES

EN TEMPS

DE GUERRE MARITIME

SAINT-DENIS. — TYPOGRAPHIE DE A. MOULIN.

DES DROITS ET DES DEVOIRS

DES

NATIONS NEUTRES

EN TEMPS DE

GUERRE MARITIME

PAR

L.-B. HAUTEFEUILLE

ANCIEN AVOCAT AU CONSEIL D'ÉTAT ET A LA COUR DE CASSATION

TROISIÈME ÉDITION

CORRIGÉE ET MODIFIÉE D'APRÈS LES TRAITÉS RÉCENTS

TOME DEUXIÈME



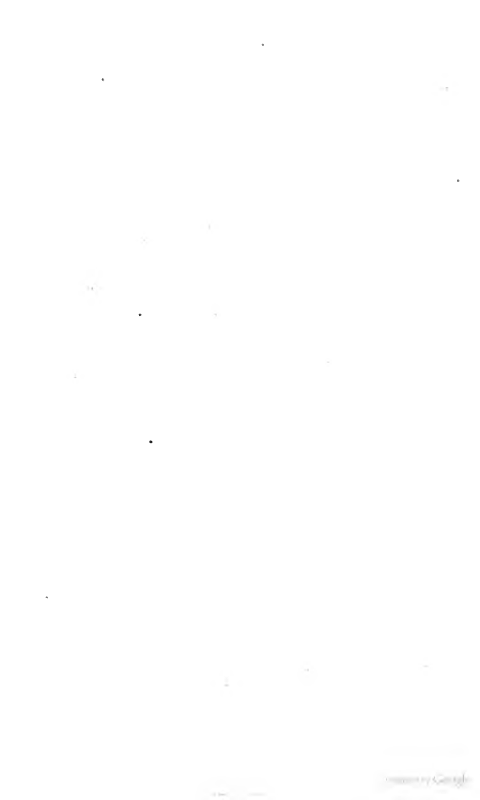
PARIS

LIBRAIRIE DE GUILLAUMIN ET CIE

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes
du Dictionnaire de l'Économie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1868



DES DROITS ET DES DEVOIRS

DES

NATIONS NEUTRES

EN TEMPS

DE GUERRE MARITIME

TITRE VII.

DU COMMERCE ET DE LA NAVIGATION EN TEMPS DE GUERRE.

Le commerce, et la navigation considérée soit en elle-même et comme moyen de communication, soit comme moyen de favoriser les échanges entre les peuples, le commerce international, sont essentiellement libres, d'après les préceptes du droit primitif, et même d'après la loi secondaire [1]. Ce principe fondamental ne peut recevoir aucune exception pendant la paix. Il nous reste à examiner s'il en est de même lorsque la guerre éclate entre deux peuples; si la perturbation résultant de cet état violent ne porte pas atteinte à la liberté du commerce, soit des belligérants, soit des neutres avec les belligérants, et avec les autres peuples pacifiques.

[1] Voyez le tit. II ci-dessus, t. I, p. 103.

CHAPITRE I[er].

DU COMMERCE ET DE LA NAVIGATION DES BELLIGÉRANTS PENDANT LA GUERRE.

La loi primitive donne au belligérant le droit de nuire à son ennemi par tous les moyens qui sont en son pouvoir, dans les limites tracées par l'humanité et par l'usage des nations civilisées, de lui faire le plus de mal possible, afin de le réduire à consentir à la paix. Cette loi immuable devrait sans doute ne s'appliquer qu'à celui qui fait une guerre juste; mais, comme il n'existe sur cette terre aucun juge souverain, qui ait le pouvoir de déclarer justes ou injustes les causes d'une guerre de la part de tel ou tel peuple, je laisse cette distinction aux philosophes et à Dieu, qui apprécie souverainement, et punira sans miséricorde les grands coupables. La guerre modifie profondément le commerce des nations qui la font; le commerce maritime surtout se trouve souvent troublé et quelquefois complétement anéanti. Les lois de la guerre, reconnues par toutes les nations, admettent la capture des navires marchands de l'ennemi, et reconnaissent que le jugement de bonne prise en transmet la propriété au capteur : c'est l'application du principe : *Occupatio bellica est modus acquirendi dominium.*

Un seul traité, celui de 1785, entre les États-Unis d'Amérique et la Prusse, prohiba la capture des propriétés privées maritimes; mais cette disposition ne fut jamais reconnue par

aucun autre acte international; il y a plus, elle ne fut pas insérée dans les actes intervenus depuis entre ces deux puissances. En 1856, la même république, invitée à adhérer aux principes du droit maritime, adoptés par les puissances signataires du traité de Paris, répondit qu'elle ne pouvait consentir à l'abolition de la course maritime, si on ne proclamait en même temps l'inviolabilité de la propriété privée sur mer. Le ministre auteur de cette proposition, M. de Marcy [1], s'appuyait sur ce fait que, dans les guerres terrestres, les propriétés privées étaient respectées par l'ennemi. La proposition américaine n'a eu aucune suite; elle a même été abandonnée par ses auteurs.

Avant le ministre des États-Unis, plusieurs publicistes philosophes s'étaient élevés contre la capture des propriétés privées; tous prétendaient que cette manière d'agir, reste de l'ancienne barbarie, abolie depuis longtemps sur terre, devait l'être également sur mer [2]. Ce fait est une grave erreur. Dans les guerres terrestres, les propriétés privées mobilières ne sont nullement respectées, excepté dans les grandes villes, ou dans les places prises par capitulation. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire l'histoire. Dans la guerre de 1854, qui peut être citée pour la modération avec laquelle elle fut conduite, les propriétés privées des riverains de la mer d'Azoff furent saccagées, anéanties, et il en est de même dans tous les cas. L'intérêt du vainqueur exige qu'il respecte les propriétés immobilières, pour en tirer un plus grand profit, pour la nourriture de son armée et pour les contributions, souvent énormes, qu'il en tire. D'ailleurs ces propriétés n'ont pas de

[1] Voyez la dépêche de M. de Marcy, ministre des États-Unis, du 28 juillet 1856.

[2] « E piu volte nell' eta nostra avvenuto il caso di vedersi entrar un sovrano, o il suo generalissimo, lieto e festoso in qualche citta conquistata, accolto con acclamazioni, accordar grazie, confermar i privilegi, conservar i magistrati, rispettar la proprieta d' ogni privato, preservar i magazzini de' negozianti, e in quello stesso tempo da un armatore suo suddito predarsi parte dello robbe di quelli stessi magazzini state prima imbarcate per oggetto d' innocente commercio, ed esser dichiarate di buona preda. O atroce, e doloroso contrasto di legislazione. » Galiani, *ubi sup.*, cap. x, § 2, *Del corseggiare.*

similaires sur mer. Ainsi donc la base du raisonnement de ces écrivains est une erreur matérielle.

Mais quand il serait vrai que les propriétés privées fussent respectées à terre, cette modération ne devrait pas être appliquée sur mer. Tous les marins sont hommes de guerre, et hommes de guerre très-précieux, car leur métier exige un long et pénible apprentissage; tous les navires sont aptes à devenir des machines de guerre, ou du moins à servir à des usages de guerre; enfin le commerce maritime lui-même est une source de puissance pour la nation. La capture de ces hommes, de ces machines, la ruine de ce commerce, sont donc des moyens efficaces de nuire à l'ennemi, de le réduire à la nécessité de faire la paix. On ne saurait donc, sans inhumanité, proscrire ce genre d'hostilité, parce que l'on peut poser en principe, que les moyens les plus rapides de terminer la guerre, sont aussi les plus conformes à l'humanité [1].

Sur ce point le droit secondaire est d'accord avec le droit primitif; tous les traités, sans aucune exception, consacrent le droit des belligérants de s'emparer des navires marchands de l'ennemi, de les confisquer, et de retenir l'équipage prisonnier. Il est cependant important de faire remarquer que cette règle générale a reçu, dans quelques guerres, une exception importante : plusieurs traités conclus entre les belligérants, et pendant la guerre, ont mis en quelque sorte en dehors des hostilités les marins qui s'occupent de la pêche le long des côtes, et les ont entourés d'une protection spéciale [2]. Ces hommes et leurs légers bâtiments ne peuvent être enle-

[1] Sur cette question, voyez mon *Histoire des origines des progrès et des variations du droit international maritime*, t. VI, ch. I, sect. VI, et surtout mes Questions de droit international maritime. Paris, 1867.

[2] Ces traités, appelés *trêves pêcheresses*, étaient connus avant le XVI[e] siècle, ainsi qu'il est constaté par l'ordonnance française de 1543. Elles étaient assez fréquentes alors. Elles cessèrent depuis d'être d'un usage aussi général; cependant on en trouve encore un exemple dans les dernières guerres entre la France et l'Angleterre. Dans les mois de janvier et de juillet 1800, les deux puissances signèrent une convention de cette nature. Voyez de Martens, *Recueil suppl.*, t. II, p. 287.

vés par l'ennemi; ils ont la liberté de continuer l'exercice de leur pénible industrie, sans avoir rien à redouter des hostilités. On ne saurait trop approuver les conventions qui placent en dehors des actes toujours cruels de la guerre une classe d'hommes dont la vie n'est qu'une longue lutte contre les dangers de la mer. Mais ces traités, tous conclus seulement pour la durée des hostilités existantes, sont d'ailleurs en trop petit nombre pour pouvoir être regardés comme fondant une loi secondaire [1]. Il serait à désirer que toutes les nations s'entendissent pour déclarer les trêves pêcheresses perpétuelles et obligatoires; malheureusement il est difficile d'espérer que jamais les peuples parviennent à s'entendre à ce sujet, et surtout que les belligérants respectent la foi jurée à leur ennemi.

En résumé, le commerce actif des belligérants, c'est-à-dire celui qu'ils font avec leurs propres navires, ne cesse pas d'être entièrement et complétement libre en temps de guerre; mais le nouvel état des deux adversaires met à l'exercice de cette liberté des entraves; chaque navire est exposé à être capturé, et confisqué s'il tombe entre les mains de l'ennemi. Chacune des parties peut faire toute espèce de commerce et de navigation, mais l'ennemi peut les troubler par des actes de guerre.

[1] En France, aux termes des ordonnances anciennes, c'était à l'amiral qu'appartenait le droit de conclure les trêves pêcheresses. Voyez *Ordonnances de* 1543, art. 49, *et de* 1584, art. 79, et Valin, *Commentaire sur l'ordonnance de* 1681, liv. V, tit. I.

CHAPITRE II.

DU COMMERCE ET DE LA NAVIGATION DES PEUPLES NEUTRES PENDANT LA GUERRE.

Le commerce de tous les peuples entre eux, en temps de paix, est libre et complétement sans entraves; c'est un des principes fondamentaux du droit primitif, sanctionné par le droit secondaire, reconnu par tous les publicistes [1]. L'état de guerre modifie ce principe à l'égard des belligérants, ainsi que nous venons de l'expliquer. Mais cet état de perturbation, limité entre deux peuples, peut-il nuire à la liberté du commerce des nations restées pacifiques? Cette question semblerait ne devoir soulever aucune discussion; l'état des peuples neutres n'est pas changé; ils sont en paix avec tous les autres, même avec les belligérants; pour eux la guerre n'existe pas; ils doivent donc jouir de tous les avantages de la paix; leur commerce, leur navigation, doivent continuer à être libres comme par le passé. Ce principe est dérivé du droit primitif, admis par toutes les nations, par tous les auteurs; et

[1] Voyez Grotius, *De jure belli et pacis*, et tous ses commentateurs, Henricus Cocceius, Bynkershoek, Henneccius, Wolf, Vattel, Hubner, Galiani, Lampredi, et beaucoup d'autres. Tous sont d'accord sur ce point. Voici comment Galiani formule en axiome, suivant sa coutume, les opinions des auteurs qui l'ont précédé : « I neutrali possono seguitare a trafficare con ambedue i litiganti, liberamente per terra e per mare senza che alcun de' due sene possa dolere... » *Ubi sup.*, cap. IX, § 1. Sam. Cocceius, au § 789, dit : « Neuter prohibere vel perturbare potest commercia pacati cum altero hostium... »

cependant la liberté du commerce neutre est une des questions les plus difficiles, je dirai même la seule question difficile de la matière que je traite.

Le commerce découle de la loi naturelle [1]. Il est libre entre toutes les nations indépendantes. La guerre porte atteinte à cette liberté à l'égard des belligérants, ou plutôt elle la soumet aux chances des combats. Il n'en est pas de même à l'égard des neutres : la guerre les laisse libres et indépendants, elle leur est étrangère; leur devoir est de s'abstenir d'y prendre aucune part directe ou indirecte; leur droit consiste à ne pas souffrir de ses conséquences directes. Cependant les devoirs même que je viens d'énoncer, et qui consistent à s'abstenir, avec soin, de tout acte hostile, de toute participation à la lutte, font que la guerre impose aux neutres certaines obligations auxquelles ils n'étaient pas tenus pendant la paix; qu'elle restreint, sur quelques points déterminés, la liberté absolue dont ils jouissaient avant les hostilités, et notamment que la liberté du commerce et de la navigation se trouve limitée au lieu d'être absolue.

Ces principes sont reconnus par toutes les nations, par tous les auteurs qui ont écrit sur cette importante partie du droit des gens. Tous admettent que la guerre ne peut avoir pour résultat de rejaillir sur les nations pacifiques; mais tous n'admettent pas la corrélation que je viens de signaler entre les devoirs qui surgissent, pour les neutres, de l'état de guerre, avec leurs droits, et surtout celle qui doit exister entre les droits des belligérants et ceux des neutres. Les uns, conservant à chacun de ces droits son caractère absolu et inflexible, établissent entre eux une lutte mortelle; d'autres créent, en faveur des belligérants, un droit spécial de guerre, le droit de la nécessité, dont le résultat est d'anéantir tous les autres sans exception.

De ce conflit d'opinions diverses et opposées naît la nécessité d'examiner les questions suivantes.

[1] Voyez ci-dessus, tit. II, sect. Ire, *Origine du commerce*, t. I, p. 104.

La guerre impose-t-elle de nouveaux devoirs aux peuples neutres? peut-elle créer des restrictions à la liberté de leur commerce et de leur navigation? Existe-t-il réellement un conflit entre les droits des belligérants et ceux des neutres? Enfin, le droit de la nécessité se trouve-t-il soit dans la loi primitive, soit dans la loi secondaire? Existe-t-il réellement? Le commerce des neutres se divise naturellement en deux parties : le commerce avec les autres peuples pacifiques, et le commerce avec les belligérants, qui, seul, soulève toutes les difficultés. Je m'occuperai d'abord du premier.

SECTION I.

Liberté du commerce et de la navigation des peuples neutres entre eux.

Aucun publiciste n'a pensé devoir examiner le commerce des peuples neutres entre eux, pendant la guerre; il leur a paru inutile, sans doute, de traiter une matière qui semble ne pouvoir soulever aucune difficulté, le commerce des neutres n'étant, en réalité, que le commerce en temps de paix, et, par conséquent, ayant droit à la liberté la plus absolue, la plus illimitée. Telle serait également mon opinion, si les règles de la loi internationale étaient toujours respectées par les nations en guerre. Malheureusement, il n'en est pas ainsi. Les belligérants oublient trop souvent les principes sacrés de la loi divine, pour n'écouter que leurs passions. Trop souvent, ils profitent des hostilités pour entraver les relations des peuples pacifiques entre eux, afin de satisfaire leur jalousie commerciale. Ce but, non avoué, mais facile à apercevoir à travers le voile dont on cherche à le couvrir, joint à l'animosité des parties belligérantes, a produit, pendant la dernière guerre, les abus les plus monstrueux, les vexations les plus tyranniques contre le commerce des peuples pacifiques. Ainsi, on a vu une nation en guerre proclamer qu'elle ne

regarderait comme neutres, que les navires qui seraient entrés dans ses ports pour obtenir un permis de navigation, qu'elle faisait acheter par le payement d'un droit fixé par elle. L'ennemi de cette nation, de son côté, déclarait dénationalisé, et par conséquent sujet à la saisie et à la confiscation, tout navire qui avait obéi à l'exigence du premier ou souffert la visite de ses vaisseaux [1]. En un mot, rien ne fut respecté; les lois divines et humaines furent foulées aux pieds. En présence de pareils faits, j'ai pensé qu'il était indispensable de rappeler, en quelques mots, les bases de la liberté du commerce des nations neutres entre elles pendant la guerre.

Les peuples pacifiques sont entre eux, en temps de guerre, dans la même position que s'il n'existait aucune hostilité, que si le calme le plus profond régnait dans l'univers. Les suites de la guerre ne peuvent atteindre leurs relations, ni les modifier en aucune manière; cette règle est absolue et sans aucune exception. L'un des droits des nations, lorsque la paix règne dans le monde, est la liberté du commerce et de la navigation. Nous avons déjà établi les bases sur lesquelles repose cette liberté [2]. Ce droit est incontestable, et même incontesté. Les peuples neutres devant, pendant la guerre, jouir, pour leurs relations entre eux, de tous les droits qui leur appartiennent pendant la paix, doivent donc conserver, dans toute son étendue, la liberté du commerce et de la navi-

[1] Les guerres du commencement du siècle dans lequel nous vivons ont été remarquables par le mépris qu'affectèrent les belligérants pour tous les droits des nations neutres. Nous aurons souvent à signaler les mesures déplorables qu'ils crurent pouvoir prendre à l'égard des peuples pacifiques. Sur celles dont je parle ici, voyez les ordres du conseil britannique, des 3 août 1805, 16 mai 1806, 7 janvier et 11 novembre 1807, et les décrets français de Berlin, du 29 novembre 1806, et de Milan, du 17 décembre 1807. Ces pièces sont imprimées dans le *Mémoire sur les principes et les lois de la neutralité maritime* (officiel), Paris, 1812. Il serait trop long de rapporter ici les termes mêmes des ordres anglais. Le décret de Milan, rendu en représailles des ordres du 11 novembre 1807, porte, art. 1er : « Tout bâtiment, de quelque nation qu'il soit, qui aura souffert la visite d'un vaisseau anglais, ou se sera soumis à un voyage en Angleterre, ou aura payé une imposition quelconque au gouvernement anglais, est, par cela seul, dénationalisé, a perdu la garantie de son pavillon, et est devenu propriété anglaise.

[2] Voyez ci-dessus, tit. II, sect. II, *De la liberté du commerce*, t. I, p. 106.

gation. Il est impossible de nier l'évidence de ce droit. Tenter d'y porter atteinte, c'est attenter à l'indépendance des peuples, c'est commettre un acte de tyrannie, un crime susceptible de justifier un déclaration de guerre.

En vain voudrait-on prétendre que le fait, par un peuple neutre, de porter chez un autre neutre certaines marchandises, certains objets, peut nuire à l'un des belligérants, parce que le dernier, par la position géographique de son territoire, est dans la possibilité de faire passer ces marchandises, ces objets, dans les États de l'ennemi. Le dernier acte est un commerce entre le neutre qui le fait et le belligérant; nous n'avons pas à nous en occuper ici. Mais le premier est un acte passé entre deux peuples pacifiques, et, quelles que soient les suites indirectes qu'il puisse entraîner, aucun peuple étranger, en guerre ou en paix, ne saurait y mettre le moindre obstacle, sans se rendre coupable du crime dont je viens de parler.

Dans la guerre de la succession d'Espagne, les peuples belligérants prohibèrent le commerce des objets provenant du crû ou des fabriques de leur ennemi; cette prohibition fut renouvelée dans la guerre de 1803 [1]. Ainsi, les neutres ne pouvaient commercer entre eux des objets ayant cette origine, sous peine de voir leurs navires saisis et déclarés de bonne prise. Il est facile de comprendre qu'une pareille défense est un acte attentatoire à la liberté du commerce des neutres entre eux, que cet acte illégitime attaquait dans son essence même leur nationalité, et ne pouvait se justifier par aucune disposition des lois divines ou humaines; sa seule base était l'abus de la force. Il en est de même de la mesure prise par l'Angleterre, en 1807, pour interdire toute espèce de commerce avec les ports neutres, qui avaient, sous l'influence de la France, prohibé l'importation des produits anglais [2]. La Grande-Bretagne n'avait aucun droit, aucun pou-

[1] Voyez l'ordonnance française de 1704, les ordres du conseil britannique, ci-dessus cités, et les décrets de Berlin et de Milan.

[2] Voyez les ordres du conseil, du 11 novembre 1807.

voir de forcer des nations libres et indépendantes à admettre dans leurs ports les produits de ses fabriques ; ces nations, au contraire, avaient le droit incontestable de commercer avec qui bon leur semblait, et de la manière qui convenait à leurs intérêts.

Cette puissance pouvait user de représailles à leur égard, et repousser de ses ports les produits d'un pays qui prohibait les siens ; là se bornaient ses droits véritables. Si la cour de Londres voyait dans la mesure prise par les neutres une offense grave, et surtout une violation des devoirs de la neutralité, elle pouvait leur déclarer la guerre ; cette guerre eût été inique, mais enfin elle était dans le droit de la nation. Mais tant que les neutres restaient neutres, ils devaient être traités comme neutres. Le fait d'empêcher un autre neutre de commercer avec eux, le fait de saisir et de confisquer les navires destinés à leurs ports, est un abus de la force que rien ne saurait justifier.

Les nations pacifiques ont le droit incontestable de repousser par tous les moyens, même par la force, toute tentative faite par un belligérant pour troubler cette liberté absolue ; d'exercer contre lui des représailles, et même de lui déclarer la guerre. Cette guerre, fondée sur une juste cause, sur l'atteinte portée à l'indépendance d'un peuple, devrait rallier autour de l'offensé toutes les nations neutres, intéressées comme lui dans la cause de la liberté du commerce et de la navigation. La crainte seule d'une réunion de cette nature suffirait, j'en suis convaincu, pour maintenir un belligérant, quelle que fût d'ailleurs sa puissance, dans la limite des droits qu'il tient de la loi internationale, pour l'empêcher d'attenter aux droits des autres nations.

SECTION II.

De la liberté du commerce et de la navigation des peuples neutres avec les belligérants.

§ I. — PRINCIPES GÉNÉRAUX DE CETTE LIBERTÉ.

Avant la déclaration de guerre, toutes les nations avaient le droit de commercer librement avec toutes les autres nations sans exception; de restreindre ou d'augmenter les relations existantes, d'ouvrir avec quelques-unes de nouvelles branches de commerce, d'abandonner en leur faveur une partie ou totalité des navigations réservées, et d'accepter cet abandon. Les hostilités éclatent entre deux sociétés jusque-là amies; les autres restent pacifiques spectatrices de la lutte; elles se réfugient dans cette neutralité qui, si elles savaient faire respecter ses droits, en remplissant les devoirs qu'elle impose, serait un asile sacré. Rien n'est changé pour ces dernières nations; elles continuent à jouir des mêmes droits que par le passé; elles restent les amies des deux parties belligérantes, et maîtresses de commercer librement avec toutes les deux.

Les effets de la guerre doivent être limités à ceux qui la font. Pour tous les neutres, elle est comme si elle n'existait pas, et, sauf les exceptions que nous aurons à examiner, elle ne saurait leur nuire. Ainsi donc, les hostilités survenues entre deux nations ne peuvent avoir aucune influence sur la liberté du commerce et de la navigation des peuples restés neutres. Ce commerce doit être respecté par ceux qui ont les armes à la main; il peut s'accroître, soit en portant sur des objets qui ne faisaient pas partie des transactions antérieures, soit en s'étendant à des parties du territoire qu'il n'embrassait pas avant la guerre. En un mot, le neutre peut donner et accepter tous les avantages commerciaux qu'il pouvait donner et accepter avant la guerre. Les seuls devoirs, les seules con-

ditions qu'il doit remplir, et avec une scrupuleuse exactitude, sont : 1° l'abstention de toute immixtion aux hostilités ; 2° la plus scrupuleuse impartialité ; sans lesquelles il violerait les obligations de son état, et perdrait les droits que cet état lui donne. Tels sont les principes du droit divin ou primitif qui servent de fondement à la liberté du commerce et de la navigation, entre les peuples restés pacifiques et les nations engagées dans les hostilités.

Le droit des gens secondaire n'a jamais attaqué ces principes ; loin de là, il les a reconnus et sanctionnés ; il a fortifié le droit primitif, lui a donné tout le secours que la loi humaine peut donner à la loi divine. Tous les traités de paix, d'alliance, de commerce, conclus, depuis plus de deux siècles, entre toutes les nations sans exception, ont consacré ces principes [1], ont reconnu ce droit, impossible à nier. Tous, même

[1] Il serait trop long et inutile de citer tous les traités qui ont consacré le principe de la liberté du commerce et de la navigation des peuples neutres avec les deux belligérants ; je me bornerai à indiquer les principaux qui sont intervenus depuis le commencement du XVII[e] siècle : 1604, entre la France et l'Espagne : 1604, entre cette dernière puissance et l'Angleterre : 1630, entre les deux mêmes puissances : 1659 (traité des Pyrénées), entre la France et l'Espagne ; ce traité a longtemps servi de base à toutes les conventions maritimes des peuples européens : 1641, entre l'Espagne et le Danemark : 1650, entre l'Espagne et la Hollande : 1655, entre la France et l'Angleterre : 1667, 1674 et 1713, entre l'Angleterre et la Hollande : 1667, entre la Suède et la Hollande : 1713, entre la France, l'Espagne, la Hollande et l'Angleterre ; ces traités forment encore aujourd'hui la base du droit international européen ; ils sont connus sous le nom de traités d'Utrecht : 1715, entre l'Espagne et le Portugal : 1725, entre l'Espagne et l'Empire : 1741, entre la France et la Suède : 1741, entre la France et le Danemark : 1763, entre l'Angleterre et l'Espagne : 1763, entre la France et l'Angleterre : 1766, entre la Russie et l'Angleterre : 1778, entre la France et les États-Unis d'Amérique : 1780, 1781, tous les traités constitutifs de la neutralité armée entre la Russie, le Danemark, la Suède, la Prusse, l'Autriche, le Portugal, Naples et la Hollande : 1782, entre la Hollande et les États-Unis d'Amérique, art. 10 : 1783, entre la Suède et les États-Unis d'Amérique : 1785, entre la même république et la Prusse : 27 décembre 1786, entre la France et l'Angleterre, art. 20 : 1795, entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique : 1800, les traités de la seconde neutralité armée, entre la Russie, la Suède, le Danemark et la Prusse : 1800, entre la France et les États-Unis d'Amérique : 1801, entre l'Angleterre, la Russie, la Suède et le Danemark.

Les traités de 1815 ayant gardé un silence absolu sur toutes les questions du droit maritime, on doit les considérer comme ayant maintenu la liberté du commerce neutre avec les deux belligérants. Enfin tous les traités conclus depuis 1815 par les

la convention conclue, ou plutôt imposée, en 1801, par l'Angleterre à la Russie, à la Suède et au Danemark, convention dont la destruction de la flotte danoise, dans le port même de Copenhague, avait été le préliminaire; tous ont proclamé que les neutres peuvent naviguer avec leurs vaisseaux, et par conséquent commercer, en toute sûreté et liberté, de quelque port que ce soit, vers les ports de l'une des parties en guerre; des ports ennemis aux autres ports ennemis, soumis au même souverain ou à un autre prince; en un mot, que le commerce et la navigation neutres avec l'une des deux parties en guerre, étaient complétement, absolument libres. Cet accord unanime de toutes les nations à reconnaître, à sanctionner une disposition essentielle de la loi primitive, donne aux traités qui le contiennent la force de constituer la jurisprudence internationale, le droit des gens secondaire; et, bien qu'il ne puisse rien ajouter à la force obligatoire de la loi divine, il lui vient cependant en aide, en établissant la reconnaissance expresse du droit par tous les peuples navigateurs.

Le principe du droit divin, proclamé par le droit secondaire, est encore appuyé sur l'opinion de tous les publicistes qui ont écrit sur cette matière [1]. Ils sont unanimes pour re-

puissances européennes, soit entre elles, soit avec les nouveaux États de l'Amérique, excepté toutefois ceux dans lesquels l'Angleterre a été partie, qui tous gardent un silence absolu sur le droit maritime, ont expressément consacré le principe de la liberté; il suffira de citer ceux des 26 février 1823, entre le Brésil et le Danemark, art. 10 : 1er mai 1828, entre la Prusse et les États-Unis d'Amérique : 30 octobre 1824, entre les États-Unis et la Colombie : 28 octobre 1844, entre la France et la Nouvelle-Grenade.

[1] Voyez tous les auteurs cités dans la note ci-dessus, p. 5, et notamment Samuel Cocceius qui, au passage transcrit dans la note, ajoute : « ... Idque verum est, etsi vires hostium indè augeantur, uti si ferrum, arma, frumenta, aliaque quæ in bellum usum habent, afferentur. » Dissert. prœm., § 789. Hubner s'exprime en ces termes : « De tout ce qui a été dit jusqu'ici, il paraît constant que les peuples neutres ont un droit parfait et indubitable de commercer avec ceux qui se font la guerre, comme en temps de paix, et que par conséquent ceux-ci se trouvent dans une obligation indispensable de les laisser jouir de leur droit, et de ne pas les troubler dans l'exercice qu'ils voudront en faire : bien entendu qu'ils ne sortent pas de leur caractère, qu'ils ne trafiquent avec les nations belligérantes que comme en temps de paix... » *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, part. 1, ch. IV, § 6. Vattel développe l'opinion émise par Wolf, en ces termes : « Disons encore, sur les mêmes principes,

connaître le droit des peuples neutres à commercer librement aves les nations belligérantes. « Les peuples neutres, dit Lampredi, doivent donc continuer à faire le commerce avec tous les peuples, même ceux qui sont en guerre, qu'ils regardent comme des personnes morales, comme des amis, avec les-

que si une nation commerce en armes, en bois de construction, en vaisseaux, en munitions de guerre, je ne puis trouver mauvais qu'elle vende tout cela à mon ennemi, pourvu qu'elle ne refuse pas de m'en vendre aussi à un prix raisonnable. Elle exerce son trafic sans dessein de me nuire; en le continuant comme si je n'avais pas de guerre, elle ne me donne aucun sujet de plainte. » *Droit des gens*, t. III, ch. VII. Lampredi ne s'exprime pas d'une manière moins formelle : « La seule loi que les nations neutres soient obligées d'observer est la parfaite impartialité, tant dans l'exercice des devoirs de l'humanité que dans celui de leur commerce avec les peuples en guerre, seule condition mise par la raison à leur liberté et à leur indépendance naturelle... Lorsqu'une fois on a établi la seule loi que les peuples neutres doivent observer pendant la guerre, il devient inutile de demander quelles doivent être les limites du commerce qu'ils font, en conséquence de leur neutralité, parce qu'on peut répondre qu'il ne doit en avoir aucune, et qu'ils peuvent le faire de la même manière qu'ils le faisaient en temps de paix, observant seulement une exacte impartialité pendant tout le temps de la guerre. Il n'y aura donc aucune espèce de marchandises qu'ils ne puissent vendre et porter aux belligérants, et l'on ne pourra pas les empêcher de leur vendre ou louer des navires, pourvu qu'ils ne refusent pas à l'un ce qu'ils accordent à l'autre. Devant et pouvant suivre légitimement leur commerce comme en temps de paix, il ne doit y avoir aucune distinction de marchandises, d'argent, d'armes et d'autres munitions de guerre; la vente et le transport de ces divers objets dans les places des belligérants doivent être permis et ne point porter atteinte à la neutralité, pourvu qu'il n'y ait ni faveur, ni préférence, ni esprit de parti... » *Du commerce des neutres*, 1re partie, § 4. Bynkershoek résout la question en ces termes : « De his queritur quid facere aut non facere possint inter duos hostes; omnia fortè quæ potuerunt cum pax esset inter eos, quos inter nunc bellum est, belli enim conditio non videtur porrigenda ultra eos qui invicem bellum gerunt.» *Quæst. juris publ.*, lib. I, cap. IX.

Le même auteur ajoute : « Inter duos populos mihi amicos, sed invicem hostes, commercia mihi exercere licet, nisi pacta expressa vel tacita id quodammodò impediant ; quod si tamen altera gens sine alterius consensu omni modo mihi commerciis interdicat, injusta utique erit interdictio quod ad subditos non suos... » *Ubi sup.*, cap. XIII.

Henricus Cocceius : « Orto inter duos populos bello, non exclusi, jure gentium, pacatos à libero cum hostibus commercio... » *De jure belli in amicos*, § 13. Wolf n'est pas moins explicite : « Les neutres peuvent rendre aux belligérants tous les services autorisés par la loi naturelle pendant la paix, à moins qu'il n'y soit dérogé par des conventions expresses... L'état de guerre n'existe pas pour les neutres; ils sont amis des hommes, des puissances en guerre. Les choses que, dans le temps de paix, une nation accordait à une autre, doivent l'être également à chacun des belligérants; ce que l'on faisait pour l'un, on doit le faire pour l'autre, s'il en a besoin...

quels ils se trouvent liés par la loi naturelle, quelle que soit la cause d'inimitié survenue entre eux [1]. » La seule condition émise par tous les auteurs est la parfaite impartialité que le neutre doit conserver entre les deux belligérants.

Il me paraît utile d'examiner en quoi consiste cette impartialité. Sur ce point les publicistes ne sont pas aussi complètement d'accord. Bynkershoek, et après lui Wolf, semblent penser que, pour remplir exactement cet important devoir, le neutre est tenu de fournir aux deux ennemis, s'ils le désirent tous deux, exactement les mêmes denrées en égale quantité, aux mêmes prix, et, à plus forte raison, d'accorder à tous deux, dans ses ports, le même traitement, les mêmes avantages, en ce qui concerne le commerce, c'est-à-dire de les soumettre aux mêmes droits de douanes, d'ancrage, etc. Galiani considère l'impartialité sous un autre point de vue; il suffit, à ses yeux, pour remplir ses devoirs, que le neutre offre au belligérant de lui fournir les mêmes denrées qu'il transporte chez l'autre partie, et aux mêmes prix et conditions. En général, les publicistes font consister l'impartialité dans le seul fait de ne pas refuser de faire, avec une des nations en guerre, une espèce de commerce que l'on fait avec l'autre. Mais il est reconnu par tous, excepté les deux que je viens de citer, que cette impartialité ne fait pas obstacle à ce que le neutre fasse, avec l'une des parties, un commerce beaucoup plus étendu, beaucoup plus considérable qu'avec l'autre, à ce qu'il continue à exécuter envers chacune d'elles les traités de commerce existants et relatifs aux droits commerciaux, encore bien que ces traités aient été conclus sur des bases différentes, et présentent des avantages inégaux aux deux parties. Dans l'opinion de

Ainsi, il n'y a point de difficulté à déterminer ce qu'une nation neutre peut faire sans blesser le droit des gens pendant la guerre, car elle peut faire tout ce qu'elle faisait lorsque la guerre n'existait pas. Il faut seulement prendre garde de ne pas marquer plus de faveur pour une des parties belligérantes que pour l'autre, de peur de donner de justes motifs de croire que l'on a violé la neutralité... » *Jur. gent.*, cap. VI, §683 et 684.

[1] *Du commerce des neutres*, loc. cit.

tous les auteurs, le souverain neutre est donc libre d'agir suivant les intérêts de son pays, d'augmenter son commerce avec l'un des belligérants, ou même de le restreindre, selon qu'il y trouve un avantage commercial pour son peuple. En agissant ainsi, il ne blesse pas le devoir d'impartialité.

Entendue dans ce dernier sens, on doit convenir que l'impartialité ne serait plus qu'un mot sans valeur, en ce qui concerne le commerce; comprise comme l'ont fait Bynkershoek, Wolf et Vattel, elle apporterait au commerce neutre un obstacle presque insurmontable. En effet, dans le premier cas, le neutre pourrait interrompre tout commerce avec l'un des belligérants, et décupler celui qu'il fait avec l'autre, sous prétexte de l'intérêt commercial de ses sujets. Dans le second, comme il est matériellement impossible que les deux belligérants aient exactement les mêmes besoins, au même degré, de certaines denrées; qu'ils soient placés tous deux dans des conditions identiquement semblables de distance, de position, qu'ils aient absolument les mêmes retours à donner aux négociants neutres; il est également impossible, sans mettre au commerce neutre une entrave insurmontable, d'exiger qu'il fournisse aux deux parties les mêmes denrées, aux mêmes prix et aux mêmes conditions. Ces deux systèmes sont vrais tous deux et faciles à concilier; mais ceux qui les ont mis en avant ont considéré le commerce sous un point de vue différent, et omis de faire une distinction très-importante.

Le commerce se divise naturellement en deux branches : la première consiste dans la vente des denrées dans le lieu de production, dans le port du vendeur, et dans l'acquisition, dans ce même lieu, des objets apportés par les navires étrangers qui viennent chercher les premières denrées : c'est le commerce passif. Il n'exige aucune navigation, aucun déplacement. La seconde, au contraire, est le fait de porter des marchandises dans un port étranger pour les vendre, et y prendre un chargement de retour : c'est le com-

merce actif. Il se fait à l'aide de la navigation [1]. La définition que Bynkershoek donne de l'impartialité s'applique, en partie du moins, au commerce passif du neutre. Pour être impartial, il doit consentir à vendre aux mêmes conditions, aux deux belligérants qui se trouvent dans ses ports, les denrées dont ils désirent faire l'acquisition. Il ne doit pas exclure l'un du marché qu'il ouvre à l'autre. Dans l'état actuel du commerce, il est impossible que le souverain neutre fixe les prix; c'est aux citoyens propriétaires des marchandises que ce droit appartient; son devoir d'impartialité est rempli, lorsqu'il admet également les deux parties à concourir au commerce qu'elles désirent. L'opinion des autres publicistes, au contraire, s'applique au commerce actif du neutre. Ils ont donc raison de dire que le neutre peut augmenter ou même restreindre ses relations avec l'un des belligérants, selon l'intérêt de ses sujets. Il serait, en effet, impossible de forcer le neutre à faire le commerce actif également avec les deux belligérants; le devoir d'impartialité, entendu de cette manière, ne serait autre que la perte de toute indépendance. de toute liberté commerciale.

L'impartialité, considérée comme devoir du neutre, se borne donc, à mon avis, à admettre également les deux belligérants à concourir à son propre commerce passif, à recevoir leurs navires dans ses ports et à permettre qu'ils se livrent au négoce avec ses sujets. Ce devoir ne s'étend jamais jusqu'à fournir à l'une des parties une quantité de denrées égale à celle vendue à l'autre; le neutre ne peut jamais être tenu de vendre plus qu'il ne désire le faire; il peut toujours, lorsqu'il le juge nécessaire, ou même utile, prohiber l'exportation de certaines marchandises. Ainsi, pour citer un exemple, un prince neutre autorise la vente et la sortie de ses États, des blés; l'un des belligérants, pressé par une disette plus grande, ou plus actif que l'autre, se présente et achète

[1] Cette importante distinction du commerce, en passif et actif, a déjà été faite par plusieurs publicistes, et notamment par Azuni, *ubi sup.*, t. II, art. 2 et suiv. J'aurai occasion, dans la suite, de revenir sur cette distinction et de la développer.

la plus grande partie et même tous les grains formant l'excédant des besoins de la nation neutre. Le prince se voit dans l'obligation de fermer ses ports à l'exportation des vivres. Il n'est pas tenu de faire vendre au second belligérant une quantité de blé égale à celle achetée par le premier. Il a rempli son devoir en ouvrant ses ports à tous deux. Le second belligérant ne peut imputer qu'à sa propre négligence la privation qu'il éprouve ; il pouvait se présenter en concurrence avec son adversaire ; il ne l'a pas fait, c'est par sa faute. L'impartialité, dans ce cas, consistait à ouvrir l'exportation, en même temps, pour tous les deux, à la fermer, en même temps, pour tous les deux.

Le fait historique cité par Grotius, et répété par plusieurs publicistes [1], pour donner un exemple de modération de l'un des belligérants, et par conséquent la mesure de ce que l'on doit entendre par l'impartialité du neutre, me paraît mal choisi. Ces auteurs rapportent que les Téiens ayant fourni une certaine quantité de vin à la flotte d'Antiochus, alors en guerre avec Rome, le préteur Émilius, commandant la flotte romaine, exigea d'eux la fourniture d'une quantité égale pour ses vaisseaux. Galiani fait observer, avec raison [2], que, si le vin avait été vendu à Antiochus, les Téiens pouvaient se trouver dans l'impossibilité d'en vendre, une quantité égale, aux Romains, sans se priver eux-mêmes de ce qui leur était nécessaire. J'ajouterai que, dans ce cas, l'acte du préteur Émilius était un acte de tyrannie, un attentat contre l'indépendance du peuple neutre. Si au contraire le vin avait été fourni gratuitement, par la nation pacifique, à l'ennemi des Romains, la vengeance tirée de cet acte de partialité est vraiment pleine de modération, et beaucoup au-dessous de l'offense commise. Mais, dans cette dernière hypothèse, le fait ne

[1] Grotius, Cocceius, Lampredi, Azuni, Hubner et Galiani, citent cet exemple : les premiers, comme donnant une juste idée des devoirs du neutre et du droit du belligérant ; les deux derniers, comme constituant une violation de la loi internationale.

[2] *De' doveri de' principi neutrali*, etc., cap. VIII, § 2, note.

peut pas être cité comme donnant la mesure de l'impartialité due par le peuple pacifique.

Galiani veut que le neutre, pour remplir son devoir, soit tenu d'offrir au belligérant ce qu'il accorde à l'autre [1]; je ne saurais admettre cette opinion. Le neutre n'est pas tenu d'offrir, mais seulement de ne pas refuser ce qui lui est demandé, lorsqu'il l'a déjà accordé à l'autre partie. C'est à la nation en guerre à demander ce qu'elle croit lui être nécessaire.

Malgré ces différences dans la manière d'interpréter l'imtialité que le neutre doit mettre dans son commerce avec les belligérants, tous les publicistes sont d'accord sur le point important, que les peuples pacifiques peuvent trafiquer librement avec les nations en guerre, à la seule condition de se montrer impartiaux. Cette liberté, d'après l'avis de la plupart des auteurs, ne connaît pas de bornes, et s'étend, par conséquent, à toute espèce de commerce, même à celui qui peut se faire avec les lieux assiégés, bloqués ou investis [2]. Ce n'est pas ici le lieu d'examiner les questions relatives à la contrebande de guerre et au droit de blocus. Cependant il me paraît très-important de faire remarquer que, dans la discussion de la liberté du commerce neutre avec les belligérants, tous les auteurs ont omis de parler du premier devoir de la neutralité, de ce devoir essentiel, qui impose au peuple pacifique l'obligation absolue de s'abstenir de tout acte d'immix-

[1] ... « Pero se si dassero indifferentemente ad ambedue, o almeno si offerissero... » Il est vrai de dire que Galiani pose ce principe plutôt comme résultant de l'opinion d'autres publicistes, que comme le résumé de sa propre conviction... « Dico adunque che... dopo un lungo e caldo combattimento, hann prevaluto nelle scuole le seguenti dottrine... » Voyez Galiani, *ubi sup.*, cap. IX.

[2] Henneccius, Wolf, Bynkershoek, *Quæst. jure publ.*, lib. I, cap. IX; Sam. Cocceius, *Dissert. procem.*, § 789; Vattel, *Droit des gens*, liv. III, ch. VII; Galiani, *ubi sup.*; Lampredi, *Du commerce des neutres*, part. I, § 3. Ce dernier s'exprime en ces termes : « Pouvant et devant suivre leur commerce comme en temps de paix, il ne doit y avoir aucune distinction d'argent, d'armes ou de munitions de guerre. La vente et le transport de ces divers objets dans les places des belligérants doivent être permis, et ne pas porter atteinte à la neutralité, pourvu qu'il n'y ait ni faveur, ni préférence, ni esprit de parti. »

tion aux hostilités. Cette omission me paraît avoir eu de graves conséquences, car c'est de ce devoir que sont dérivées les deux seules restrictions à la liberté du commerce.

En résumé, le commerce et la navigation des nations restées neutres avec les peuples belligérants sont libres ; ce principe fondamental du droit international dérive de la loi primitive ; il a été reconnu et sanctionné par la loi secondaire ; il est appuyé sur l'opinion de tous les publicistes. D'après ce principe, les nations pacifiques ont le droit de continuer à commercer librement, sauf les deux restrictions dont il sera parlé plus tard, avec les deux parties engagées dans les hostilités, comme elles le faisaient pendant la paix ; d'augmenter leurs relations, soit par des transactions plus nombreuses, soit par des branches nouvelles de commerce ; en un mot, de faire tout ce qu'elles auraient pu faire avant que la guerre éclatât. L'exercice de ce droit n'est soumis qu'à deux conditions : l'abstention de toute immixtion aux hostilités, et l'impartialité dans le commerce passif.

§ II. — CONFLIT ENTRE LES DROITS DES PEUPLES NEUTRES ET DES DROITS DES BELLIGÉRANTS ; DROIT DE LA NÉCESSITÉ.

Le droit des peuples pacifiques, à commercer librement avec les deux nations en guerre, ainsi établi sur le droit primitif, sur le droit secondaire, et même sur l'opinion unanime des publicistes, semble ne pouvoir soulever aucune objection. Cependant il a donné naissance à la question, je ne dirai pas la plus difficile, car, à mon avis, elle ne présente en réalité aucune difficulté, mais la plus controversée et la plus importante du droit international maritime. De la solution de cette question dépendent en réalité tous les droits des peuples neutres et béligérants. Il est important de la bien préciser, afin de rendre la discussion plus claire.

Un très-grand nombre de publicistes des plus célèbres, et ceux-là même qui veulent que la liberté commerciale des neutres soit absolue et sans aucune limite, même de contre-

bande ou de places assiégées, bloquées ou investies, ont donné au belligérant le droit de limiter ou même de défendre le commerce des peuples pacifiques avec son ennemi. Ainsi, d'après ces auteurs : d'un côté, le neutre a le droit absolu de se livrer librement et sans aucune restriction au commerce avec les deux belligérants; de l'autre, chacun de ces derniers a le droit absolu aussi de défendre tout commerce entre les neutres et son ennemi. Ces deux droits sont contradictoires, inconciliables, et cependant tous deux dérivent de la loi primitive; ils ont la même qualité, le même degré de force. Il était difficile de sortir de ce conflit; pour s'en tirer, ils ont inventé, pour le donner au belligérant, un droit spécial, d'une meilleure qualité que les autres, qui les absorbe tous, le droit de la nécessité.

Si ces opinions étaient restées à l'état de théorie, nous n'aurions pas à les examiner; malheureusement les peuples, les plus puissants, en ont fait l'application avec une rigueur qui dépasse de beaucoup tout ce que ces publicistes avaient pu imaginer. Il est donc utile d'examiner ces deux questions : 1° les droits des peuples neutres et belligérants sont-ils réellement opposés les uns aux autres? 2° Existe-t-il en faveur des nations en guerre un droit de la nécessité?

Les publicistes, qui veulent trouver une opposition absolue entre les droits de neutralité et de guerre, s'appuient sur des raisonnements que l'on peut résumer ainsi : d'après la loi primitive, la nation qui se trouve engagée dans les hostilités, a le droit, incontestable et incontesté, de nuire à son adversaire par tous les moyens qui sont en son pouvoir; d'employer toutes les voies possibles pour le réduire, le forcer à accepter toutes les conditions, et même pour le soumettre par la conquête. Il a surtout le droit d'employer tous les moyens propres à diminuer ses forces, à l'empêcher de les augmenter. Si donc le belligérant pense que le commerce des neutres, avec son adversaire, est de nature à réparer les pertes faites par ce dernier, à le mettre en état de soutenir la lutte plus longtemps, avec plus de chances de succès; en un mot, à le

fortifier d'une manière quelconque, il a le droit de s'y opposer, de limiter et même d'intercepter complétement ce commerce. Ce droit, le belligérant le tient de la loi primitive; il a été sanctionné par la loi secondaire; c'est un droit parfait et absolu.

D'un autre côté, les peuples pacifiques ont le droit de rester complétement étrangers à la guerre, de ne ressentir aucun de ses effets, de continuer à vivre de la même manière que pendant la paix. Avant l'ouverture des hostilités, les neutres commerçaient librement avec toutes les nations, même avec celles qui sont devenues belligérantes; ils ont donc le droit de continuer librement leurs relations commerciales avec les deux ennemis, de la même manière que pendant la paix, à la seule condition de remplir le devoir d'impartialité. Ce droit des neutres est également parfait et absolu; il émane également de la loi primitive, et a été également sanctionné par la loi secondaire. Ces deux droits découlent donc des mêmes sources; ils sont tous deux parfaits, tous deux absolus, mais ils sont complétement opposés; ils se heurtent de front. L'exercice de l'un brise l'autre; il y a conflit le plus complet possible.

Lequel des deux doit obtenir la préférence? lequel des deux doit être sacrifié? Je puiserai la réponse dans les auteurs mêmes dont je combats l'opinion. « *Est æquo æquius, et favorabili favorabilius, et utili utilius. Lucrum illi commerciorum sibi perire nolunt, Angli nolunt quid fieri quod contra salutem suam est. Jus commerciorum æquum est, at hoc æquius tuendæ salutis; est illud gentium jus; hoc naturæ est: est illud privatorum, hoc est regnorum.* » C'est ainsi que s'exprime Albéric Gentilis [1].

Henricus Cocceius n'est pas moins explicite : *Ab eorum enim parte qui commercia exercent cum hoste, ratio manifesta est; nam indubie jure gentium domini res suas vendere cui velint, possunt. A parte verò eorum qui commercia hæc sibi noxia impe-*

[1] Voyez Alberico Gentilis, *De jure belli*.

diunt, ratio non minus evidens est; nam cum cuique à naturâ se juraque sua tueri concessum sit, etiam ea concessa sunt, sive quibus tueri ea non potest, uti si non possit nisi impeditis cum hoste commerciis... [1]. »

Henneccius soutient le même système : » *Quamvis enim alter populus forsan suo jure utatur, dum talia hoste subministrat, nec minus tamen jure suo utitur qui se adversus illos defendit, qui hostem reddere potentiorem non dubitant* [2]. »

Si les droits de chacune des parties sont tels qu'ils viennent d'être décrits, il y a réellement conflit, et ce conflit émane de la loi divine. Le souverain législateur du monde, l'auteur, la source de toute sagesse, a commis une faute qui n'échapperait pas au moins habile des législateurs humains! Non, il n'existe pas de conflit; examinons la loi primitive.

Dans les temps de barbarie, lorsque l'homme était en guerre avec un de ses semblables, il avait le droit de nuire à son ennemi par tous les moyens en son pouvoir, d'enlever ses biens, d'attaquer sa personne, et même de lui arracher la vie; mais il avait le devoir de respecter l'homme indépendant qui, étran-

[1] *De jure belli in amicos*, § 6. Le passage dont j'ai extrait la citation ci-dessus est ainsi conçu : « Intereà quæ, etsi pace illicita, tamen in bello in pacatos, jure gentium, permissa sunt. Primum est quod non nunquam in eos exercere potest, qui cum hoste nostro agunt. Id verò quale sit maximis inter gentes et populos contentionibus et adeò probabilibus ab utrinque rationibus disceptatum fuit, ut ipsum propriè jus gentium collidere videatur... »

[2] Henneccius : *De navibus ob recturam vetit. merc. commissis*, § 14. Je n'ai pas voulu multiplier les citations dans le texte. J'aurais pu, aux noms si célèbres des trois auteurs ci-dessus, ajouter ceux d'autres écrivains également connus, de Vattel, de Lampredi, d'Azuni, etc. Le premier, qui ainsi que je l'ai dit, confond le droit de s'opposer au commerce de contrebande de guerre, avec celui de la nécessité, en vertu duquel le belligérant peut s'opposer à tout ce qu'il croit pouvoir fortifier son ennemi, explique en ces termes le pouvoir suprême confié à la nation en guerre. « Quand je leur (aux nations neutres) ai notifié ma déclaration de guerre à tel ou tel peuple, si elles veulent s'exposer à lui porter des choses qui servent à la guerre, elles n'auront pas sujet de se plaindre en cas que leurs marchandises tombent entre mes mains, de même que je ne leur déclare pas la guerre pour avoir tenté de les porter. Elles souffrent, il est vrai, d'une guerre à laquelle elles n'ont pas de part, mais c'est par accident. Je ne m'oppose pas à leur droit, j'use seulement du mien, *et si nos droits se croisent et se nuisent mutuellement, c'est l'effet d'une nécessité inévitable.* » *Droit des gens*, etc., *ubi sup.*

ger à la lutte, restait en paix avec les deux adversaires. Ce dernier, lui aussi, avait un droit, celui de ne souffrir en rien des conséquences directes des hostilités; mais il avait, lui aussi, un devoir, celui de ne pas prendre part à la querelle, et de ne pas favoriser l'un des adversaires au préjudice de l'autre. Ainsi, le belligérant pouvait brûler la cabane de son ennemi : c'était son droit; mais il ne pouvait pas mettre le feu à l'habitation de l'homme pacifique, afin de communiquer l'incendie à celle de son adversaire. Il devait respecter son voisin désarmé : c'était son devoir. Ce dernier, de son côté, pouvait vaquer librement à ses affaires, rendre aux deux ennemis tous les bons offices étrangers à la lutte : c'était son droit; mais il devait s'abstenir de toute marque de partialité et de toute coopération à la lutte : c'était son devoir.

Ces droits et ces devoirs, dans toute leur simplicité, sont ceux qui appartiennent et qui incombent aux sociétés, aux nations; elles n'en ont pas, elles ne peuvent pas en avoir d'autres, et ils sont parfaitement d'accord. Les uns limitent les autres. Le belligérant a le droit de nuire à son ennemi par tous les moyens *directs* qui sont en son pouvoir, mais seulement par les moyens *directs*; il a le devoir de respecter l'indépendance du neutre. Ce dernier a le droit de ne souffrir en rien des conséquences *directes* de la guerre; il a le devoir de s'abstenir de toute immixtion aux actes hostiles et de se montrer impartial envers les deux ennemis. Ainsi donc, le droit du neutre n'est autre chose que le devoir du belligérant, et réciproquement; ce sont des corollaires inséparables; il n'existe entre eux aucune contradiction, aucun conflit; ils se coordonnent admirablement.

La loi secondaire, méconnaissant son but et les limites dans lesquelles elle doit renfermer son action, a-t-elle détruit l'harmonie créée par la loi primitive? a-t-elle inventé l'antagonisme des droits? Non; cette erreur ne se trouve pas même dans la loi humaine. Tous les traités, sans exception, présentent les droits réciproques des belligérants et des neutres limités par des devoirs corrélatifs; tous, par conséquent, les

montrent s'enchaînant les uns aux autres sans aucun point de collision. Les auteurs que je combats n'ont pu trouver un seul acte à invoquer à l'appui de leur opinion; il me suffit donc d'énoncer que tous ces actes sont contraires au prétendu conflit des droits. Le silence de mes adversaires me dispense de faire l'analyse des traités internationaux.

Comment donc des publicistes très-distingués ont-ils pu tomber dans une erreur aussi grave, aussi fatale dans ses conséquences?

Depuis longtemps, les belligérants, dans le but de faire servir la guerre à la satisfaction de la jalousie mercantile qu'ils portaient aux neutres, s'étaient rendus coupables des plus graves excès envers les marines pacifiques; ils avaient attenté à la liberté commerciale des nations amies. Au lieu de blâmer énergiquement ces abus de la force, au lieu de soutenir le bon droit opprimé, les publicistes ont cherché un moyen d'expliquer les faits; pour justifier les plus coupables violences, ils ont fabriqué une loi sur les faits et pour les faits. Aveuglés, les uns, par la nature même de leurs études portées exclusivement sur les droits de la guerre, les autres, par l'intérêt de leur patrie ou des souverains leurs bienfaiteurs, ils ont inventé le conflit des droits. Rien n'était plus facile; il suffisait de rappeler les droits des nations et de passer sous silence les devoirs corrélatifs. Ces droits, sans limite de part ni d'autre, devaient nécessairement arriver à s'entre-choquer; c'est la marche suivie par les auteurs dont j'examine les opinions. Combien de pareilles erreurs sont déplorables, surtout lorsqu'elles sont commises par des hommes aussi éminents! Les souverains adoptent volontiers les maximes des grands écrivains, lorsqu'elles flattent leurs passions, favorisent leur politique ou servent leurs intérêts. Ils se trouvent ainsi encouragés dans l'œuvre d'iniquité et poussés dans cette voie déplorable plus loin qu'ils n'auraient osé s'avancer, s'ils avaient dû marcher sans l'appui des maîtres de la science.

En rappelant cette vérité éternelle et absolue, qu'il n'existe pas, dans l'ordre moral, un droit sans un devoir corrélatif, en

rétablissant les droits et les devoirs des belligérants et des neutres tels qu'ils résultent des notions de la loi primitive et des prescriptions expresses de la loi secondaire, nous arrivons à établir une parfaite harmonie entre ces droits et ces devoirs, et, par conséquent, à prouver que le conflit n'est pas, n'a jamais été et ne peut pas être.

Cette harmonie parfaite entre les droits et les devoirs de tous les peuples, détruit la base sur laquelle les publicistes avaient établi le droit de la nécessité. Il est utile cependant d'examiner un prétendu droit dont l'exercice a causé de si grands désastres, et de prouver qu'il n'existe pas, qu'il n'a jamais existé.

Qu'est-ce que le droit de la nécessité? Cette question, si simple, est très-difficile à résoudre, parce qu'aucun des partisans de cette création n'a pensé à la définir. J'essayerai de le faire d'après les effets produits. Le droit de la nécessité, c'est le pouvoir donné au belligérant de prendre à l'égard de tous les peuples du monde, son ennemi excepté, toutes les mesures qu'il juge nécessaires ou utiles à l'attaque de son adversaire, à sa propre défense, à l'augmentation de ses forces, de sa puissance, de sa prospérité, de son commerce; en un mot, c'est la remise entre les mains d'une nation en guerre d'un pouvoir dictatorial et sans bornes sur tous les peuples pacifiques.

Un pareil droit a-t-il sa source dans la loi primitive? Bien que cette loi ne soit pas écrite, je ne crains pas d'affirmer la négative. En effet, il est impossible d'admettre que le souverain Créateur de l'univers ait voulu soumettre tous les peuples au sceptre d'un seul, anéantir toutes les nations au profit d'une seule, et livrer le monde à l'ambition, au caprice, à la rapacité de cette nation, par cela seul qu'elle se trouve engagée dans une guerre plus ou moins injuste. Cela est impossible; les sentiments de la morale s'opposent à l'admission d'un pareil droit; il n'est donc pas né de la loi primitive.

Mais, à défaut d'une origine divine, ce droit a-t-il du moins

sa source dans la loi secondaire? Non. Il n'existe pas un seul traité, remplissant les conditions voulues pour servir à fonder la loi internationale, qui ait reconnu le pouvoir dit de la nécessité. Il n'existe pas un seul acte solennel qui ait parlé des effets de ce droit ou de ses causes, réglé son exercice, posé ses bornes, ou même qui ait par un seul mot fait allusion à son existence. Ainsi la loi secondaire, qui a pris soin de déterminer minutieusement la manière dont les navires seraient reçus dans les ports étrangers, le mode d'exécution du droit de visite, la navigation des fleuves, etc., etc., n'a pas consacré un seul article au droit si important, si exorbitant de la nécessité, à un droit qui absorbe tous les autres droits. Il y a plus : tous les traités, sans exception, en annonçant les droits et les devoirs des parties, soit comme belligérantes, soit comme neutres, en consacrant l'harmonie parfaite de ces droits et de ces devoirs, ont formellement proscrit tout autre droit.

Je dis que tous les traités susceptibles de fonder la loi secondaire sont muets sur ce point, parce que je ne compte pas dans ce nombre les actes qui sont le résultat de la contrainte exercée par une des parties sur l'autre, et sont par conséquent entachés du vice d'inégalité, non plus que ceux qui, conclus par des nations alliées pour faire une guerre, ne sont pas des actes internationaux, mais des lois particulières, communes aux alliés. Les quatre conventions uniques qui, sans prononcer le nom du droit de la nécessité, ont cependant basé quelques-unes de leurs dispositions sur son existence, appartiennent à ces deux catégories.

Les conventions de 1689, entre l'Angleterre et la Hollande, alors unies pour combattre la France, et de 1793, entre la Grande-Bretagne, la Russie et l'Autriche, sont des traités d'alliance conclus en vue d'une guerre commune; elles sont donc des lois particulières applicables aux confédérés. En 1689, les deux alliés se trouvèrent dans *la nécessité, pour sauver la religion*, de défendre à toutes les nations neutres toute espèce de commerce avec la France, et même le trans-

port d'aucun objet d'origine française, à quelque destination que ce fût [1]. En 1793, l'Angleterre, la Russie et l'Autriche proclamèrent la nécessité de défendre le commerce des denrées alimentaires avec leur ennemi [2]. Il est évident que ces traités ne sont pas autre chose que des lois intérieures.

En 1794-1795, les États-Unis d'Amérique étaient en guerre avec l'Angleterre; ils n'avaient aucun secours à attendre des peuples de l'Europe, alors trop préoccupés de leurs affaires intérieures; ils conclurent, avec leur ancienne métropole, un traité de paix qui contient une disposition, aux termes de laquelle la Grande-Bretagne pourra, mais seulement pendant la durée de la guerre existante, lorsqu'elle le jugera convenable, prohiber le commerce des vivres et autres objets qui ne sont pas ordinairement considérés comme contrebande de

[1] Il me paraît utile de rapporter ici cette convention, le premier monument écrit du despotisme maritime de l'Angleterre. L'art. 1er annonce que « les puissances contractantes uniront leurs efforts pour empêcher tout commerce avec la France, et bloquer ses ports. Art. 2 : Et comme plusieurs rois, princes et États de l'Europe sont déjà engagés dans la guerre contre le roi très-chrétien, et qu'ils ont déjà prohibé ou prohiberont incessamment tout commerce avec la France, il est convenu entre S. M. britannique et lesdits états généraux que si, durant le cours de cette guerre, les sujets de quelque autre roi, prince ou État, entreprennent de trafiquer ou d'avoir aucun commerce avec les sujets du roi très chrétien, ou si leurs navires sont rencontrés dans leur passage, vers les ports, anses ou rades qui sont sous l'obéissance du roi très-chrétien, lesdits navires et les marchandises seront, dans le cas sus-mentionné, attaqués et pris par les capitaines, les armateurs ou autres sujets du roi de la Grande-Bretagne, et des seigneurs, états généraux, et seront condamnés comme prises légales par les juges compétents. Art. 3 : La présente convention sera notifiée à tous les États de l'Europe non en guerre avec la France, et on les préviendra que si, avant la notification, les vaisseaux de leurs sujets sont rencontrés en mer, faisant route vers les ports ou rades sous l'obéissance du roi très-chrétien, ils seront forcés par les vaisseaux du roi de la Grande-Bretagne et des états généraux de rétrograder; et si lesdits vaisseaux sont rencontrés venant desdits ports chargés de marchandises ou productions de France, ils seront également obligés de retourner dans lesdits ports, pour y déposer lesdites marchandises, sous peine de confiscation. Et si, postérieurement à la notification, lesdits vaisseaux sont rencontrés en mer, faisant voile vers les ports et rades sous l'obéissance du roi très-chrétien, ou venant desdits ports, ils seront saisis et confisqués avec leurs chargements, et considérés comme bonnes prises. » Dumont, *Corps diplom.*, t. VII, part. II, p. 238.

[2] Voyez le traité avec la Russie, de Martens, *Rec.*, t. V, p. 338.

guerre [1]. Ce traité, je le répète, était entaché d'inégalité; d'ailleurs, la clause était purement temporaire.

Ces quatre actes, à cause de leur nature, n'ont donc aucune valeur internationale et, en leur accordant même les qualités qu'ils n'ont pas, ils ne sauraient prévaloir contre le nombre si considérable de traités solennels qui ont repoussé le droit de la nécessité. Ce droit n'est donc pas l'œuvre de la loi secondaire. Or, s'il n'est ni dérivé de la loi primitive, ni créé par la loi secondaire, je puis conclure qu'il n'existe pas.

Cependant les lois intérieures des peuples puissants, de la Hollande, de la France, de l'Angleterre surtout, font l'application de ce prétendu droit. Les ordonnances françaises de 1704 et de 1744, sans prononcer son nom, le mettent à exécution. Les décrets de Milan et de Berlin en font un usage terrible. Les conventions de 1689 et de 1793, entre l'Angleterre, la Hollande et la Russie, les ordres des conseils britanniques rendus pendant les guerres de 1701, 1744, 1755, 1778, et surtout pendant celles contre la révolution et l'empire français, sont tous basés sur le droit de la nécessité, et donnent à ce droit une extension désastreuse pour les peuples neutres.

Sans doute, les publicistes qui ont soutenu l'existence de ce droit exorbitant, étaient loin de se douter quels monstrueux excès leur opinion devait couvrir un jour. Mais il est important que les écrivains, dans cette matière, ne perdent jamais de vue les principes, parce que, entre des êtres moraux, indépendants les uns des autres, ne reconnaissant aucun chef,

[1] L'art. 18, après avoir énuméré les objets qui seront réputés contrebande de guerre ajoute : « Et attendu que la difficulté de convenir des cas précis dans lesquels seulement les provisions de bouche et les autres articles qui ne sont pas généralement réputés contrebande, peuvent néanmoins passer pour en être, engage à prendre d'avance des mesures contre les inconvénients et malentendus qui peuvent en résulter, il est en outre convenu que, toutes les fois qu'aucun article de ce genre deviendra ainsi contrebande, suivant la loi existante des nations, sera saisi par cette raison, cet article ne sera pas néanmoins confisqué, mais qu'on indemnisera complétement et promptement les propriétaires..... »

aucun juge commun, les principes doivent être conservés avec le plus grand soin, sous peine de causer d'effroyables malheurs.

Par quels arguments l'existence du droit de la nécessité a-t-elle été appuyée? Les publicistes n'ont pas discuté cette question; ils se bornent, en général, à constater le conflit des droits, et, pour sortir de l'embarras qu'eux-mêmes ont créé, ils appellent à leur secours ce droit par excellence, puis ils signalent, comme exemple, les cas où il peut s'appliquer. Je crois avoir prouvé la non-existence du conflit; il ne me reste donc plus qu'à examiner les cas d'application. Albéric Gentilis, qui le premier a parlé du pouvoir dérivé de la nécessité, pose la question d'une manière plus habile que loyale : « *Lucrum, illi, commerciorum sibi perire nolunt; Angli nolunt* » *quid fieri quod contra salutem suam est.* » Il s'agit du salut d'une nation; il semble tout naturel de sacrifier, à une cause aussi grave, le lucre commercial d'une autre nation. Ce n'est pas ainsi que la question doit être posée; car, d'un côté, il ne s'agit pas seulement d'un misérable gain, mais de l'indépendance, c'est-à-dire de l'existence même des neutres; et de l'autre, le salut du peuple anglais n'est pas menacé. Ceci est facile à prouver.

Le premier acte de la mise en pratique du droit de la nécessité est un ordre, une loi rendue par le belligérant; or, de deux choses l'une : ou cette loi n'est exécutoire que pour les sujets de son auteur, et non pour les peuples étrangers, et alors le droit de la nécessité n'existe pas; ou elle est obligatoire pour ces peuples, et alors ils sont dépouillés de leur indépendance, ils sont les sujets du législateur auquel ils doivent obéissance. Mais si l'autre partie en guerre publie une loi opposée à la première, et c'est ce qui est arrivé, comme nous le verrons bientôt, auquel de ces deux souverains la nation pacifique doit-elle obéir? Au plus fort, sans doute. Mais, s'il est le plus fort, son existence n'est pas menacée, il n'est pas dans la nécessité. Pour un grand nombre de nations secondaires, le commerce maritime est un des prin-

cipaux moyens d'existence ; plusieurs ne pourraient subsister sans les ressources qu'elles tirent de ce négoce. Ne peuvent-elles pas, elles aussi, invoquer le droit de la nécessité pour défendre et leur indépendance et le bien-être de leurs sujets?

En fait, jamais le commerce neutre n'a mis en péril un des belligérants ; il est même à remarquer que c'est toujours le plus fort, c'est-à-dire celui qui court le moins de danger, qui use du droit de la nécessité, tandis que le plus faible favorise un négoce qui adoucit, pour ses sujets, les privations de la guerre. La question a donc été mal posée par Gentilis.

Grotius admet aussi le droit de la nécessité. C'est en vertu de ce droit qu'il accorde au belligérant le pouvoir de s'emparer des places fortes du neutre et de les raser, de traverser, avec ses armées, les États pacifiques, de requérir des vivres pour les troupes de passage, et enfin d'intercepter le commerce des neutres avec l'ennemi. Pour les premiers faits, l'auteur s'appuie sur la communauté primitive, et sur les réserves faites au pied de la tour de Babel, dans le contrat de partage de l'univers entre les descendants de Noé [1]. Pour l'interdiction de commerce, il se fonde sur la même erreur que son prédécesseur [2]. Tous les auteurs qui ont reconnu ce droit, et ils sont nombreux, ont suivi la même marche ; il n'en existe pas un seul qui ait cherché à établir sa création sur des bases plus solides [3]. Examinons donc ce droit, tel

[1] « Hinc primò sequitur in gravissimâ necessitate reviviscere jus illud primùm rebus utendi tamquàm si communes mansissent, quia in omnibus legibus humanis, ac proindè et in lege dominii, summa illa necessitas videtur excepta. » *De jure belli et pacis*, lib. II, cap. II, § 6, n° 2. Voyez aussi, même ouvrage, liv. II, cap. II, § 13, le passage cité ci-dessus, tit V, ch. I, t. I.

[2] « .. Nam si tueri me non possum, nisi quæ mittuntur intercipiam, necessitas, ut alibi opposuimus, jus dabit. Sed sub onere restitutionis, nisi causa alia accedat. » *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. I, § 5. Sed cautiones adhibendæ sunt, quarum... tertio, ubi fieri poterit, faciendam restitutionem, sunt quidam qui aliter censent hoc argumento, quod qui jure suo usus est, ad restitutionem non obligetur. Sed verius est, jus hic non fuisse plenum, sed restrictum eum onere restituendi ubi necessitas cessaret... » Lib. II, ch. II, § 9.

[3] Voyez H. Cocceius, *De jure belli in amicos*; Henneccius, *De nav. ob vect.*

qu'il nous est présenté, c'est-à-dire sans base et sans raison d'être.

Tout droit doit nécessairement avoir un point de départ fixe et une limite, qui est le devoir corrélatif; car on peut affirmer qu'il ne peut exister un droit sans un devoir; il doit être soumis à certaines règles dans son exercice. Le pouvoir conféré à la nécessité n'est soumis à aucune de ces conditions essentielles.

Le point de départ de cette création monstrueuse est la nécessité éprouvée par un belligérant. Mais quand est-ce qu'il y a nécessité? quel est le juge de cette nécessité? Le belligérant ne peut pas certainement être condamné à venir exposer sa misère à un autre peuple; d'ailleurs il est indépendant; il ne peut pas être réduit à subir le jugement d'un étranger; enfin cet étranger, qui serait un neutre, aurait intérêt à nier la nécessité; il serait juge dans sa propre cause. Cela est impossible. Le belligérant connaît seul les besoins qu'il éprouve; il est donc seul juge de sa propre position et de la nécessité à laquelle il est en proie. Mais le neutre, lui aussi, est indépendant; il n'est pas plus que son voisin tenu de se soumettre à la décision d'un étranger, qui se constitue juge dans sa propre cause. Enfin ce peuple peut se trouver, lui aussi, dans la nécessité de ne pas obéir au belligérant; il ne cherchera pas à dicter des lois à son adversaire, mais il résistera aux lois que celui-ci veut lui imposer. Dans ce cas, il y a un conflit; les deux droits de la nécessité se heurtent de front. Si le belligérant est puissant, profitant de sa position armée, il opprimera les neutres, leur dictera des lois et confisquera à son profit l'indépendance de tous les peuples. Si, au contraire, le neutre est assez fort pour se faire respecter, ou la guerre s'étendra entre les deux antagonistes, ou le belligérant sera privé de l'exercice de son prétendu droit. C'est ce qui est arrivé toutes les fois qu'une nation puissante s'est

vetit. merc. commissis; Vattel, Lampredi, Azuni; Hutcheson, *Système de philosophie morale*, liv. II, ch. XVIII; Mass. Murena, *Delle publice edelle private violenze*, cap. IV; Puffendorf, lib. III, cap. I, etc.

trouvée neutre. L'Angleterre, la nation qui a le plus usé, et, on peut le dire sans craindre de se tromper, qui a le plus audacieusement abusé du droit de la nécessité, a toujours refusé de se soumettre à ce droit, lorsqu'elle a été neutre [1]. Elle appelle, alors, violation des lois divines et humaines, ce qu'elle regarde comme le légitime exercice de son droit lorsqu'elle est en guerre. Quelle est donc cette nécessité qui n'existe pas pour les faibles, pour ceux qui, par conséquent, peuvent se trouver dans un péril réel, et qui surgit en faveur des forts, en faveur de ceux qui ne courent aucun danger?

Quelles sont les limites du droit de la nécessité, les règles de son exercice ? Ce droit, s'il existe, par sa nature même, ne peut avoir ni bornes, ni règles. En effet, le belligérant est, ou dit être, dans la nécessité de demander à un peuple indépendant le sacrifice de son indépendance : il est le seul juge des besoins qu'il éprouve ; il est également le seul juge de ce qu'il doit exiger pour satisfaire à ces besoins. La nation pacifique, qui n'a pas le pouvoir de nier l'existence de la nécessité, ne peut avoir celui d'assigner des limites à cette nécessité. Ce droit n'a donc d'autres bornes que celles qu'il plaît au belligérant de lui donner, c'est-à-dire que celles que l'ambition, la jalousie, la soif du gain et toutes les mauvaises passions d'une nation, peuvent lui attribuer.

Ce raisonnement s'applique également aux règles ; ce droit n'est pas susceptible d'en reconnaître aucune ; il n'est soumis à d'autres lois que celles qui résultent de la volonté du belligérant. C'est pour cette raison, sans doute, que les publicistes qui ont soutenu son existence lui laissent toute l'étendue que les circonstances, ou plutôt le caprice du belligérant veut bien lui donner. Grotius a cherché, il est vrai, à tracer quelques règles ; mais elles sont illusoires [2]. Ainsi il exige, pour don-

[1] En 1710, le Danemark était en guerre avec la Suède. Frédéric IV crut être dans la nécessité de défendre aux neutres de porter des blés, farines, et autres denrées alimentaires, chez son ennemi. L'Angleterre refusa de reconnaître cette défense, et força le gouvernement danois à la retirer.

[2] « Hinc colligere est, quomodo ei, qui bellum pium gerit, liceat locum occupare

ner ouverture au droit, que la nécessité soit réelle, et éprouvée par une nation faisant une guerre juste. Le belligérant est le seul juge de la réalité du fait, et aussi de la justice de la cause de la guerre. Tous les souverains, même les plus iniques, croient et soutiennent que leur cause est très-juste. En 1854, l'empereur de Russie affirmait que son désir de s'emparer de Constantinople était fondé sur la plus stricte justice, et que la France et l'Angleterre commettaient une haute iniquité, en s'opposant à l'exécution de ses desseins.

Le même auteur et quelques-uns de ses imitateurs exigent que le belligérant répare le dommage causé au neutre, par l'exercice du droit de la nécessité. Ils ne font pas attention que cette condition seule prouve la non-existence du prétendu droit. En effet, le peuple qui exerce un droit international ne peut être forcé de répondre des suites de cet exercice ; s'il est tenu de réparer le dommage causé, c'est qu'il n'avait pas le pouvoir légitime d'agir. Au reste, cette condition est illusoire. Le belligérant promulgue une loi qui défend aux neutres de faire le commerce avec son ennemi, sous peine de confiscation des navires et des cargaisons. Payera-t-il la valeur des bâtiments et des marchandises? Non, sans doute ; il niera rien devoir à ceux qui se sont rendus coupables d'infractions à ses ordres souverains. D'ailleurs, il s'est trouvé dans la nécessité de prohiber le commerce, rien ne l'empêche de se trouver dans la nécessité de ne pas payer. Enfin, supposons qu'il consente à payer ; qui fixera le prix? Nous avons déja vu que c'était le belligérant. Grotius a bien senti que sa condition était tout à fait illusoire ; aussi n'impose-t-il la réparation, que si une autre cause ne s'y oppose pas (*nisi causa alia accedat*). Le belligérant, juge et partie, trouvera toujours cette autre cause.

qui situs sit in solo pacato : nimirùm si non imaginarium, sed certum sit periculum ne hostis eum locum invadat, et indè irreparabilia damna det : deindè si nihil sumatur quod non ad cautionem sit necessarium ; putà, nuda loci custodia, relictâ domino vero jurisdictione et fructibus : postremo si id fiat animo reddendæ custodiæ, simu atque necessitas illa cessaverit..... » *De jure belli et pacis*, liv. II, cap. II, § 10. Voyez aussi Cocceius *ad Grotium*, au même endroit.

En fait, on a beaucoup usé et abusé du droit de la nécessité, et jamais un belligérant n'a indemnisé un neutre des dommages à lui causés par ces mesures arbitraires.

Ainsi donc, si on l'admet tel qu'il nous est représenté par ceux qui l'ont inventé, le droit de la nécessité ne reconnaît ni devoir corrélatif, ni règles, ni limites; il absorbe tous les droits, dispense de tous les devoirs; c'est, en un mot, un pouvoir unique en son espèce, et qui ne peut être comparé à aucun des autres droits relatifs accordés par Dieu à l'homme. Il y a plus : il est la violation du premier devoir du belligérant et de tous les droits du neutre.

Si le droit de la guerre permet à celui qui la fait de nuire à son ennemi par tous les moyens possibles, son devoir est de n'employer que des moyens *directs*, et de respecter l'indépendance du neutre. Or, le droit de la nécessité est créé contre le neutre; par la nature même qui lui est attribuée, il frappe toujours directement le neutre, avant d'arriver à l'ennemi, s'il doit y arriver. Ainsi il autorise le belligérant à traverser le territoire pacifique pour arriver au territoire ennemi, à s'emparer des forteresses amies pour s'en servir contre son adversaire, à ruiner le commerce neutre pour imposer des privations à son antagoniste, etc., etc. Toujours le peuple ami est frappé le premier, et même très-souvent il est frappé seul; le moyen est donc indirect; il constitue une violation du premier devoir du belligérant.

Le pouvoir de dicter des lois et de les faire exécuter, même par la force, est l'apanage exclusif du droit de juridiction, de souveraineté. C'est un principe incontestable, en faveur duquel je ne craindrai pas d'invoquer l'autorité des partisans les plus ardents du système que je combats [1]. Le droit de la

[1] « La première qualité essentiellement nécessaire à un législateur, c'est d'avoir une autorité ou un pouvoir souverain sur les personnes à qui il veut imposer des lois, ou sur le lieu dans lequel elles doivent avoir leur exécution, ou dans lequel sera surpris le délinquant. Mais le droit universel refuse ce droit aux belligérants, puisque ceux à qui ils veulent imposer ces lois ne sont pas leurs sujets, mais entièrement étrangers et hors leur puissance, tant qu'ils ne sont pas ou n'habitent pas

nécessité, tel qu'il a été créé par les publicistes, et exercé par les belligérants, donne à ces derniers le pouvoir de dicter des lois aux nations neutres et celui de les faire exécuter, même par la force; c'est donc un droit de juridiction, de souveraineté, accordé à un peuple sur d'autres peuples, qui dès lors cessent d'être indépendants. Mais le premier devoir du belligérant est de respecter l'indépendance des neutres, et le premier droit de ces derniers est de conserver cette indépendance entière, complète et absolue. Le prétendu droit de la nécessité est donc la violation du premier devoir de la guerre et du premier droit de la neutralité.

En fait, le droit de la nécessité a été créé exclusivement pour assouvir la jalousie commerciale que les belligérants puissants portent aux neutres, en anéantissant toutes les marines marchandes pacifiques au profit de cet infortuné belligérant qui, sans ce moyen si commode et si efficace, ne pourrait ni enrichir ses armateurs, ni ruiner ses concurrents commerciaux, ni enfin s'emparer du monopole universel. C'est pour arriver à ce triple but de son insatiable convoitise, qu'il est dans LA NÉCESSITÉ de fouler aux pieds les droits les plus sacrés des nations. Un coup d'œil jeté sur les faits prouvera que cette appréciation n'est pas exagérée.

dans des lieux soumis à leur domination..... » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, l. II, ch. 1, art. 2.

« ... Les neutres n'obéissent donc point en cela aux déclarations et aux ordonnances des amiraux des belligérants, qui non aucun droit sur eeux qui ne sont pas leurs sujets; ils ne reconnaissent point comme légitime cette prétention de limiter la liberté et l'indépendance des nations amies et pacifiques... » Lampredi, *Du commerce des neutres*, 1re partie, § 5. « . . Le belligérant peut publier tous les manifestes qu'il voudra; les nations indépendantes ne sont nullement obligées d'y faire la plus légère attention, ni de s'y conformer. Il a beau objecter que le besoin naturel de la défense lui en donne naturellement le droit, lorsqu'il lui est essentiellement nécessaire. Je lui réponds que ma liberté naturelle et mon indépendance me donnent aussi le droit de disposer comme il me plaît des choses que je dois à la nature ou à mon industrie. » Le même auteur, *loc. cit.* On remarquera que ces deux dernières citations sont tirées de l'ouvrage du plus ardent défenseur du droit de nécessité. Elles prouvent combien il est difficile de ne pas tomber dans les contradictions les plus flagrantes, lorsque l'on soutient un système erroné. Une partie du § 5, du *Traité du commerce des neutres*, pourrait servir de réfutation au § 4

Dans tous les traités par elle conclus pendant les XVII[e] et XVIII[e] siècles, l'Angleterre avait reconnu les grands principes de la loi maritime internationale, et notamment la liberté du commerce des neutres avec les belligérants [1]. Cependant, chaque fois qu'elle se trouve engagée dans les hostilités, on la voit proclamer *la nécessité* de violer ses serments; de défendre, sous peine de confiscation du navire et de la cargaison, le commerce avec son adversaire. A mesure que sa grandeur maritime s'accroît, à mesure qu'elle approche de son but, la domination exclusive de l'Océan et le monopole universel, ses nécessités s'augmentent et changent de nature. Il est intéressant de suivre le développement de ce système si habile et si profondément immoral, appliqué avec une si remarquable persévérance, dont le résultat a été de remettre le sceptre des mers entre les mains d'un peuple égoïste et insatiable.

La convention du 22 août 1689, entre l'Angleterre et la Hollande, motivait la défense faite aux neutres de commercer avec l'ennemi, sur la *nécessité de rendre la guerre moins longue et d'éviter de verser des flots de sang chrétien* [2]. C'était l'humanité qui dictait cette prohibition à l'Angleterre. Cet immense blocus fictif, aidé des droits de prévention et de suite, livrait tous les navigateurs neutres aux armateurs anglais, et par conséquent faisait le plus grand tort aux nations pacifiques, sans nuire essentiellement à l'ennemi.

Pendant la guerre de la succession espagnole (1701), la France était attaquée par presque toutes les forces de l'Europe. La Grande-Bretagne ne courait aucun danger; elle se trouva cependant dans la nécessité de défendre aux neutres tout commerce des denrées du crû ou de la fabrique français, et de faire un large usage des blocus fictifs [3].

[1] Il suffira de citer les traités de 1654 avec le Portugal, de 1655 et de 1677 avec la France, de 1713, 1748, 1763, 1783, 1786, etc., etc.

[2] Voyez le préambule de cette convention, Dumont, *Corps dipl.*, t. VII, part. II, p. 238.

[3] Sur le blocus fictif, voyez ci-après, tit. IX.

En 1744 et en 1755, aux blocus fictifs, le cabinet de Saint-James se trouva dans la nécessité d'ajouter la défense aux neutres de faire le commerce avec les colonies françaises, et l'autorisation à ses propres sujets de faire le négoce et la navigation qu'il interdisait aux peuples indépendants [1]. Enfin le danger devint tellement pressant pour la Grande-Bretagne, que, pour assurer son salut, elle fut dans *la nécessité* de déclarer que les côtes de France étaient naturellement bloquées, par leur position géographique à l'égard des côtes britanniques.

En 1778, la coalition des neutres paralysa toutes les *nécessités* anglaises; les ordres du conseil, peu nombreux, restèrent inexécutés.

Mais ce fut pendant les guerres de la révolution et de l'empire français, que l'on vit tout le parti que l'Angleterre sait tirer du droit de la nécessité. Le salut des trois royaumes ne courait aucun danger. La marine française n'était pas menaçante; les nations les plus puissantes de l'Europe, s'abandonnant, avec plus de passion que de sagesse, à la haine que leur inspiraient les principes proclamés par la révolution, attaquaient la France de tous les côtés. La Grande-Bretagne crut le moment venu de s'emparer de l'empire des mers et de s'assurer le bénéfice du commerce du monde entier. Elle se trouva dans la *nécessité* de prohiber le commerce des grains et farines, de déclarer toutes les côtes de France en état de blocus, etc., etc. La Suède, le Danemark, et la Russie enfin revenue de ses erreurs, veulent renouveler la confédération neutre de 1780; l'Angleterre est dans la *nécessité*, sans déclaration de guerre, d'attaquer et de détruire la flotte danoise dans le port de Copenhague et de bombarder Elseneur [2].

Après la rupture de la paix d'Amiens, la *nécessité* fut bien plus grande encore. La France entière et ses colonies, les États alliés de la France et leurs possessions, enfin les pays

[1] Sur les commerces nouveaux, voyez ci-après, § 5 de cette section.

[2] Ces deux actes de haute piraterie eurent lieu le 1er avril 1801.

soumis à l'influence de la France et leurs possessions, sont déclarés en état de blocus permanent. L'Angleterre est assez forte pour ne plus cacher son but. Ainsi, il y a *nécessité* de bloquer, fictivement il est vrai, les colonies françaises, et, par conséquent, de confisquer tous les navires neutres qui tenteraient d'entrer dans les ports de ces établissements, et même ceux qui en sortiraient ou qui se dirigeraient de ce côté. On est dans la nécessité de confisquer le bâtiment à bord duquel on trouvera des denrées du crû de ces colonies. Sans doute, on veut faire la conquête de ces lieux si étroitement resserrés, ou du moins on veut ruiner les établissements ennemis. Non, le seul but est de réserver le commerce des colonies françaises aux sujets anglais. Ceci n'est ni une supposition, ni une interprétation; ce but est proclamé par un acte du parlement du 27 juin 1805, et par un ordre du conseil du 3 août suivant. L'un et l'autre de ces actes officiels est basé sur la *nécessité* d'assurer au commerce national le bénéfice du monopole avec les colonies françaises [1].

La nécessité agissant toujours sur la Grande-Bretagne, cette puissance rendit les ordres du conseil des 16 mai 1806 et 7 janvier 1807, qui soumettaient au blocus fictif la moitié de l'univers [2]. Le Danemark crut pouvoir faire quelques

[1] L'acte du parlement, du 27 juin 1805, est remarquable par le cynisme avec lequel les vues d'intérêt mercantile sont exposées; il est ainsi conçu : « Il sera établi des ports francs à la Jamaïque, etc. (et dans les autres ports des Antilles anglaises). Ces ports, distribués dans toutes les îles occidentales, dans la vue d'entretenir *un commerce avantageux* avec les colonies et comptoirs des ennemis de la Grande-Bretagne dans ces parages, sont ouverts pour toutes leurs productions précieuses et pour les petits bâtiments n'ayant qu'un seul pont, qui appartiendront ou qui seront navigués par habitants desdits colonies ou comptoirs. Les *ennemis* de la Grande-Bretagne peuvent aussi exporter, des ports ci-dessus désignés, du rhum, des nègres et toute espèce de marchandises, excepté des munitions navales, qui y auraient été importées dans des bâtiments anglais. Il sera pourvu en même temps à la réexportation, par des *bâtiments anglais*, des produits et marchandises apportés des colonies et comptoirs de ses ennemis dans les ports de la Grande-Bretagne et de ses possessions, conformément aux règles prescrites par l'acte de navigation »

[2] Voyez les ordres du conseil anglais, des 16 mai 1806 et 7 janvier 1807. Ces documents, trop longs pour pouvoir être insérés ici, se trouvent dans de Martens, *Recueil suppl.*, t. V, p. 456; dans la *Gazette de Londres*, 20 mai 1806 et 11 janvier 1807; enfin dans le *Mémoire sur les principes et les lois de la neutralité*

énergiques réclamations; le cabinet de Londres, pour répondre aux notes diplomatiques du ministre danois, se trouva dans la *nécessité* de bombarder et de prendre la ville de Copenhague.

Les deux ordres du conseil du 11 novembre 1807 allèrent plus loin encore : ils confirmèrent toutes les mesures déjà prises, et de plus ordonnèrent, sous peine de confiscation, à tous les navires neutres, d'entrer dans les ports anglais et d'y prendre, moyennant le payement de certains droits, un permis de navigation. Ces ordres sont motivés sur la *nécessité;* ce n'est plus, il est vrai, la nécessité du salut de l'empire britannique, mais la nécessité DE MAINTENIR LA GRANDEUR ET LA PUISSANCE MARITIME DE L'ANGLETERRE, *dont la conservation est indispensable au bonheur du monde* [1]. Pendant que le commerce neutre était ainsi anéanti sous le poids de ces actes tyranniques, la marine britannique devenait de plus en plus florissante, car tous les ports, fermés aux navigateurs pacifiques, étaient ouverts aux navires anglais, qui faisaient librement le commerce avec les lieux bloqués et profitaient ainsi du monopole universel [2].

Tous ces faits prouvent clairement que la prétendue nécessité éprouvée par l'Angleterre n'était autre que celle de ruiner toutes les marines marchandes amies, alliées ou ennemies, pour s'emparer du commerce du monde entier. Nul

maritime. Paris. 1812 (officiel), p. 140. Voyez aussi la note de M. Fox à M. Munroe, du 16 mai 1806, insérée dans le même mémoire.

[1] « Considérant enfin que, dans ces circonstances, S. M. se trouve *forcée* à prendre de nouvelles mesures pour établir et maintenir ses justes droits, et pour conserver *cette puissance maritime* que, par les faveurs spéciales de la Providence, elle tient de la valeur de son peuple, *et dont l'existence n'est pas moins essentielle à la protection des États qui conservent encore leur indépendance, et au bonheur ainsi qu'à l'intérêt du genre humain, qu'elle ne l'est à la sûreté et à la prospérité des États de S. M...* » Ordre du conseil britannique du 11 novembre 1807; de Martens, *ubi sup.*, p. 444; *London Gazette*, 11 janvier 1808; *Mémoire de* 1812, ci-dessus cité, p. 151.

[2] Au moyen de licences facilement obtenues à prix d'argent, les bâtiments anglais avaient la permission de commercer avec les lieux bloqués. Dans la seule année 1811, il fut délivré 16,000 licences. Certes, le blocus n'était pas rigoureux pour les Anglais, et la nécessité n'était pas très-urgente.

moyen, en effet, ne pouvait être plus efficace pour atteindre ce but; car, ou les nations neutres se soumettaient à ces exigences inouïes, et leurs marines, réduites à l'inaction, étaient perdues; ou elles voulaient résister, et leurs navires devenaient la proie des armateurs anglais. Et je ne parle ici que des actes officiels; il serait long et lamentable de raconter tous les attentats autorisés par la Grande-Bretagne, de la part de ses croiseurs, même de guerre. C'est ce qui a fait dire à un publiciste moderne que : « le commerce et la navigation des peuples neutres étaient réduits à un tel état qu'on ne l'avait jamais vu [1]. » Tels sont les faits; que les hommes et les peuples prononcent! Le droit de la nécessité est si commode, que je suis étonné de voir ses partisans, et surtout l'Angleterre, borner son existence au temps de guerre. Dans ces derniers temps, elle l'a, il est vrai, un peu étendu au temps de paix; ainsi elle a été dans la nécessité de forcer les Chinois à accepter le commerce de l'opium ; mais heureusement elle n'a pas encore éprouvé la nécessité de forcer l'Europe à acheter ses cotonnades.

Ainsi donc, le droit de la nécessité ne tire pas son origine de la loi primitive ou divine; il n'a pas été créé par la loi secondaire ou humaine; il n'est, en réalité, autre chose que la violation des devoirs du belligérant et des droits des nations neutres. Je puis donc conclure que ce droit n'a jamais existé, qu'il ne peut pas exister. Je puis dire que c'est une invention des belligérants puissants, pour satisfaire la base jalousie qu'ils portent aux navigateurs neutres.

Cette question est grave, et sa solution doit avoir une immense influence sur toutes les discussions qui vont suivre. Si, en effet, comme je le soutiens, le droit de la nécessité n'existe pas, le belligérant n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux nations pacifiques. Ces dernières peuvent refuser d'obéir; c'est un devoir pour elles de résister, même par la force des armes. Elles peuvent, elles doivent même, se réunir, se coali-

[1] Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, part. II, sect. II, ch. II, § 310.

ser, pour rendre cette juste résistance plus efficace. Si elles entrent hardiment, sincèrement, dans la voie de l'association, elles peuvent être assurées du succès de leurs efforts. C'est par cette voie que les peuples navigateurs arriveront infailliblement à constituer un équilibre maritime, et à établir un code universel du droit de la mer, dont le besoin se fait sentir depuis si longtemps [1].

§ III. — LES BELLIGÉRANTS PEUVENT-ILS CONTRAINDRE LES NEUTRES A LEUR VENDRE CERTAINES DENRÉES?

Cette question est considérée par Galiani [2] comme étant d'une très-grande importance. Après ce que je viens de dire, elle me paraît très-secondaire. En effet, les belligérants ne peuvent élever la prétention de pouvoir forcer les peuples pacifiques à leur vendre certaines marchandises, qu'en vertu d'un droit de supériorité, de juridiction, lequel ne peut exister que comme une conséquence de celui de la nécessité. Si, comme je l'espère, j'ai réussi à prouver que ce dernier n'existe pas, l'autre n'existe pas non plus. Cependant la question peut se présenter sous un autre point de vue. Les peuples neutres sont tenus de remplir, avec impartialité, envers les belligérants, tous les devoirs d'humanité et de sociabilité ; ces deux devoirs obligent tous les hommes à s'aider, à se secourir dans les besoins de la vie, et notamment à donner, lorsqu'ils le peuvent sans danger pour eux-mêmes, la nourriture à ceux qui en manquent. En vertu de ce devoir, les peuples neutres sont-ils tenus, lorsqu'ils sont dans l'abondance, de fournir aux belligérants les vivres, les denrées de première nécessité ? Ces der-

[1] Sur cette nécessité v. nos Questions de droit international maritime.

[2] Voyez *De' doveri de' principi neutrali*, etc., part. I, cap. VIII, § 2. « Mi si presenta ora qui ad esaminare un' altra celebrata questione concatenata colle cose precedenti... » L'auteur pose en principe que le belligérant n'a pas le droit de forcer le neutre à lui vendre aucune denrée; mais, suivant son habitude, il admet une foule de restrictions à ce principe, et termine ainsi : « Basti questo aver detto delle vendite, alle quali forzosamente sono astretti talvolta i neutrali da' guerreggianti, de' danni ricevuti, e del prezzo di rifazione d' essi... »

niers ont-ils le droit de forcer les premiers à exécuter cette obligation ? Il me paraît nécessaire de traiter, en peu de mots, la question, considérée sous ce point de vue général.

Les droits des peuples sont ou absolus ou relatifs. Parmi ces derniers se range le droit de commercer librement avec tous les autres peuples ; il est relatif parce que, pour être exercé, il exige le concours de deux consentements, celui du vendeur et celui de l'acheteur.

Les devoirs des nations sont également ou absolus ou relatifs, obligatoires ou facultatifs. Les devoirs d'humanité, de sociabilité, sont facultatifs. Tels sont les principes de la loi primitive. Nul ne peut donc être tenu de vendre, malgré lui, la chose qui lui appartient ; il est, par conséquent, impossible d'acheter une chose, malgré le propriétaire, sans violer la loi primitive. La loi secondaire consacre complétement, et sans aucune exception, ce précepte qui, en général, a été adopté même par les lois civiles.

En 1846, la récolte des céréales fut très-mauvaise dans une grande partie de l'Europe, et, au contraire, très-abondante dans la partie méridionale de la Russie. Si le chef de ce grand empire eût pensé devoir interdire l'exportation des blés de ses États, la France et l'Angleterre, qui souffraient de la disette et presque de la famine, n'auraient certainement pas eu le droit de forcer l'empereur de Russie à leur vendre les blés qui se trouvaient dans ses États, quelque abondants qu'ils fussent. Tel est le droit primitif et secondaire pendant la paix.

La guerre survenue entre deux nations peut-elle changer ce droit ? Nous avons suffisamment établi que la guerre n'enlève aucun droit aux peuples qui y restent étrangers, qu'elle leur impose seulement deux devoirs, l'impartialité et l'abstention absolue des actes d'hostilité ; enfin, qu'elle ne crée aucun droit aux parties qui la font. Les belligérants ne peuvent donc exiger la vente des denrées, même de première nécessité, qui sont en la possession des neutres.

Le seul droit que le belligérant peut réclamer, à l'égard du neutre, est celui d'exiger de ce dernier, s'il remplit les de-

voirs d'humanité, de sociabilité, qu'il les remplisse d'une manière parfaitement impartiale envers les deux parties. J'ai déjà expliqué ce qu'il fallait entendre par impartialité, en matière de commerce, et lorsqu'il s'agit de la vente d'objets de première nécessité [1]. On peut donc dire d'une manière absolue que, d'après le droit primitif et d'après le droit secondaire, dans aucun cas, sous aucun prétexte, un belligérant n'a le droit de forcer un neutre à lui vendre aucune espèce de denrées.

Plusieurs auteurs ont soutenu l'opinion contraire [2]. Mais ces publicistes, ayant tous admis le droit de la nécessité en faveur du belligérant, pour tous les cas de guerre et d'une manière absolue, ne pouvaient pas refuser à ce même belligérant le pouvoir d'acheter, même de force, du blé à ceux qui en sont abondamment approvisionnés. Le droit de la nécessité n'existe pas; ces conséquences ne sauraient donc exister.

Wolf arrive à consacrer le droit que je conteste, mais par un autre raisonnement. Il l'accorde à tous les peuples sans distinction, soit en paix, soit en guerre; il le fait dériver de l'obligation où sont tous les hommes de remplir les devoirs d'humanité envers leurs semblables; obligation si complète, à ses yeux, que le refus de la remplir entraîne, au profit de ceux qui sont dans le besoin, le droit d'employer la force pour obtenir ce qui leur manque [3]. Je ne pense pas

[1] Voyez ci-dessus, tit. V, ch. II, sect. I et II, t. I, p. 274.

[2] Grotius et tous ses imitateurs, Vattel, Murena et tous les auteurs qui ont admis et soutenu le droit de la nécessité. Grotius, rattachant cette question à son système général de communauté primitive, pense que, lorsqu'un des membres de la grande famille humaine éprouve le besoin d'un objet de première nécessité, dont un autre est abondamment pourvu, le droit de propriété de ce dernier est suspendu, et que la communauté primitive reprend son empire. C'est ce qui a fait dire à Galiani : « E poi un delirio quel sistema imaginato dal Grozio, che gli uomini tutti quando risolsero di distinguere le proprieta deliberarono, e conclusero in un general parlamentone (tenuto forse alle falde del monte Ararat) di tornarle a metter in commune ne' casi di necessita... » *Ubi sup.*, ch. VIII, § 2, p. 213, note.

[3] « Genti cuilibet competit jus ad res quibus indiget ab aliis gentibus, quæ iisdem opus non habent æquo pretio sibi comparandas, non vero jus res suas apud aliam gentem vendendi sine consensu ipsius. » *Jus naturæ et gentium*, § 1098.

devoir réfuter cette opinion ; je crois avoir suffisamment prouvé que les devoirs d'humanité sont purement facultatifs [1].

Non-seulement le droit de forcer les neutres à leur vendre les objets de première nécessité, concédé par les publicistes aux belligérants, n'existe pas, mais encore il est impossible. Il suffira de quelques mots pour le prouver. Pour donner ouverture à ce droit, il faut deux conditions principales : 1° que le belligérant ait un besoin pressant, réel ; 2° et que le neutre, sur lequel il veut l'exercer, soit surabondamment approvisionné. Quel sera le juge du besoin éprouvé par le belligérant? qui pourra constater s'il se trouve réellement dans cette détresse, seule capable d'autoriser, d'après l'avis même des partisans de ce droit, l'emploi de la force pour contraindre le neutre à vendre, malgré lui, les objets dont il est propriétaire? Enfin, qui pourra déterminer quel est le degré exact de disette ou de famine auquel commence ce droit?

Les nations sont libres et indépendantes les unes des autres ; elles ne peuvent, elles ne doivent pas reconnaître d'autorité supérieure. Il s'agit d'apprécier la détresse du belligérant ; le belligérant seul peut donc décider la première question ; ainsi sa volonté seule, son caprice, sa jalousie peut-être, devront statuer sur le besoin qu'il éprouve, et statuer d'une manière absolue et définitive.

Mais quel sera le juge de la seconde question? sera-ce le neutre? Lui seul, sans doute, peut connaître les besoins de son peuple, la quotité des approvisionnements, en un mot tous les éléments d'après lesquels il est possible de prononcer s'il y a, dans ses États, abondance ou disette. D'ailleurs le neutre, lui aussi, est indépendant, et ne peut ni ne doit recevoir la loi d'un étranger. C'est donc au neutre à prononcer sur la seconde question.

Mais si le belligérant est seul juge du besoin qu'il éprouve,

[1] Voyez ci-dessus, tit. V, ch. II, sect. I et II, t. I.

si, de son côté, le neutre est seul appréciateur de la possibilité ou de l'impossibilité dans laquelle il se trouve de vendre au premier les objets dont il manque, le droit n'existe pas. En effet, après la déclaration de disette faite par la partie en guerre, le neutre résoudra la question de possibilité de fournir, ou affirmativement ou négativement ; s'il répond dans le sens de l'affirmative, le belligérant n'a pas besoin d'employer la force pour acheter ; cette réponse est un consentement : le droit n'existe pas. Si au contraire le peuple pacifique déclare qu'il ne possède de substances alimentaires, que les quantités nécessaires aux besoins de ses peuples, et c'est le parti qu'il prendra toutes les fois qu'il ne voudra pas satisfaire aux demandes du belligérant, ce dernier devra, même d'après l'opinion des partisans de ce droit, d'après Grotius et Wolf [1], s'abstenir d'enlever ces denrées, de se les approprier, même en payant. Dans cette seconde hypothèse, le droit prétendu n'existe pas davantage ; ce droit donc est impossible.

Pour le rendre possible, les auteurs que je viens de citer paraissent attribuer au belligérant seul l'appréciation de sa propre position, et de celle du neutre ; ils en font l'arbitre suprême de ses besoins, et de l'abondance de celui qu'il veut dépouiller. C'est le droit de la nécessité pur, simple, dans toute son étendue.

Je ne pense pas devoir examiner plus longuement la difficulté très-grave que soulèverait, dans l'exécution du prétendu droit, la fixation du prix des objets ainsi achetés, je me sers de ce mot faute d'en avoir un autre, par la force, et à la pointe de l'épée. Tous les partisans du droit que je combats exigent que le belligérant paye, à un juste prix (*æquo pretio*), toutes les denrées acquises par lui, au moyen de ce contrat

[1] « ... Sed quia occasione belli multa in eos patrari solent prelexta necessitate, repetendum hic breviter quod diximus alibi, necessitatem ut jus aliquod det in rem alienam summam esse debere : *requiri prœterea ut ipso domino par necessitas non subsit...* » *De jure belli et pacis*, lib. III, ch. XVII, § 1. Wolf, dans le passage déjà cité dans les notes qui précèdent... « Genti cuilibet competit jus ad res, quibus indiget ab aliis gentibus quæ iisdem *opus non habent* æquo pretio sibi comparandas... » § 1098.

forcé. Mais aucun ne s'inquiète de savoir comment ce juste prix sera fixé. Sans doute ils comptent, pour résoudre cette grave difficulté, sur l'arbitre souverain, sur le droit de la nécessité. Galiani, seul, a traité cette question d'une manière complète et très-étendue. Il me paraît que, repoussant le droit lui-même, niant son existence, il est inutile de m'occuper des difficultés que peut soulever l'exécution.

Avant de terminer, je dois faire remarquer que d'après ses partisans les plus ardents, le prétendu droit se borne à l'achat forcé des denrées, dont le belligérant a un besoin urgent, et ne s'étend pas jusqu'à contraindre un peuple étranger à acheter des marchandises qu'il repousse. Wolf est positif à cet égard [1]. Il n'existe qu'un seul exemple de violence faite par un peuple à un autre peuple, pour le forcer à accepter la vente de denrées qu'il ne voulait pas acheter. Cet exemple est de nos jours : c'est la guerre faite par l'Angleterre à l'empire chinois, pour le contraindre à tolérer l'importation et la vente de l'opium dans ses ports, et sur son territoire. C'est une nouvelle et terrible extension donnée au droit de la nécessité ; c'est un monument de la tyrannie mercantile.

§ IV. — DU DROIT DE PRÉEMPTION.

Quelques nations belligérantes ont élevé la prétention d'avoir le droit d'arrêter les navires neutres, destinés pour les ports ennemis, de s'approprier les cargaisons qu'ils portaient chez leur adversaire, en payant le prix aux propriétaires ; c'est ce que l'on appelle le droit de préemption. Ce droit ne saurait nécessiter une longue discussion ; il est en réalité une conséquence du droit de la nécessité, un adoucissement de celui que je viens d'examiner dans le paragraphe précédent. Je crois avoir établi que le premier n'existait pas, ne pouvait exister ; que le second n'était autre qu'un abus de la force.

[1] L'auteur termine le passage cité à la note précédente par ces mots : « Non verò jus res suas apud aliam gentem vendendi sine consensu ipsius... » *Loc. cit.*

Celui de préemption ne peut donc se soutenir. Je me serais même abstenu d'en parler, parce qu'il est réellement compris dans les autres, et que les arguments qui précèdent suffisent pour démontrer sa non-existence, si un publiciste moderne, justement célèbre par le libéralisme de ses doctrines, ne l'avait en quelque sorte admis au nombre des droits que confère la guerre. Klüber[1] pense que lorsqu'un belligérant a réellement besoin, pour son existence, des denrées expédiées vers les ports de son ennemi, il peut s'en emparer, à la charge par lui de payer au propriétaire leur entière valeur, au lieu de destination.

Le droit de préemption n'est en réalité que le droit de contraindre les neutres à vendre au belligérant certaines denrées, limité à celles de ces denrées qui sont destinées, et déjà expédiées, pour les ports de son ennemi. La non-existence de ce prétendu droit me paraît suffisamment prouvée. Le payement du prix, même intégral, même en y ajoutant un bénéfice commercial raisonnable, ne peut pas masquer, et encore moins changer la nature du fait, il ne peut même réparer le dommage réel causé au propriétaire des marchandises. En effet, le commerce ne se compose pas seulement de la vente d'une cargaison, mais d'un ensemble d'opérations combinées; si l'une d'elles vient à manquer, ce qui arrive nécessairement, si les marchandises destinées à un port, à une nation, sont conduites dans un autre port, chez un autre peuple, toutes les combinaisons s'écroulent. Le négociant, ne pouvant prendre les mêmes retours, est forcé de ne pas satisfaire aux engagements pris avec ses correspondants; il a manqué déjà à ceux qui le liaient aux destinataires; enfin il est forcé de laisser sans exécution ceux contractés avec ses propres concitoyens. Ce n'est pas le prix de la marchandise,

[1] « Toutes les marchandises qui ne sont pas de contrebande peuvent être amenées librement par les neutres, si ce n'est aux places assiégées, bloquées ou investies. L'ennemi ne peut s'en emparer que lorsqu'il en a fortement besoin pour son existence, et toujours en payant leur entière valeur. » Klüber, *Droit des gens moderne*, part. II, tit. II, ch. II, § 289.

même fixé comme au lieu de destination, qui peut l'indemniser des pertes qu'il éprouve dans une pareille circonstance. Et je suppose ici que le belligérant préempteur paye ce prix de suite et sans retard; fait excessivement rare, si jamais il s'est réalisé.

Au reste, il ne s'agit pas seulement de l'intérêt du propriétaire des denrées, ainsi achetées violemment, mais d'un principe beaucoup plus important, de l'indépendance du pavillon neutre, de la liberté du commerce des peuples pacifiques avec les nations en guerre. Cette liberté, cette indépendance sont telles, que, tant que le neutre ne s'écarte pas de son devoir, elles doivent être respectées d'une manière absolue; et que le belligérant ne peut, sans violer tous les principes du droit international, y porter la moindre atteinte.

On trouve cependant quelques traités qui ont admis ce droit; ils sont en petit nombre; j'en connais deux seulement qui le sanctionnent d'une manière positive : c'est celui du 5 juillet 1803, entre l'Angleterre et la Suède [1], et celui de 1794-1795, entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique. Encore faut-il remarquer que tous les deux le restreignent à certaines espèces de marchandes déterminées : les vivres et les munitions navales dans le premier; les vivres et les objets que l'Angleterre considérait comme contrebande de circonstance, dans le second. Ces deux conventions ne sauraient constituer une jurisprudence, un droit international. Je ne parle pas ici du traité de 1783, entre la Prusse et les États-Unis d'Amérique, qui, en matière de contrebande de guerre, de com-

[1] « Les croiseurs de la puissance belligérante exerceront le droit de détenir les bâtiments de la puissance neutre allant aux ports de l'ennemi, avec des chargements de provisions, poix, résine, goudron, etc. (suit l'énumération des objets désignés sous le nom de munitions navales); et si les chargements ainsi exportés par les bâtiments de la puissance neutre sont du produit du territoire de cette puissance, et allant pour compte de ses sujets, la puissance belligérante exercera, dans ce cas, le droit d'achat, sous la condition de payer un bénéfice de dix pour cent sur le prix, et en outre une indemnité pour la détention et les dépenses nécessaires. » De Martens, *Recueil*, t. VIII. p. 91.

merce d'armes et de munitions de guerre, a substitué à la confiscation, admise et appliquée par toutes les nations, le droit de rétention et de préemption.

§ V. — DES COMMERCES NOUVEAUX ENTRE LES NEUTRES ET LES BELLIGÉRANTS, ET NOTAMMENT DU COMMERCE AVEC LES COLONIES [1].

L'usage général des nations européennes était, naguère encore, de réserver, d'une manière absolue, au pavillon national, certaines navigations ; au commerce de leurs sujets, certains marchés intérieurs. Chez presque toutes, le commerce réservé ainsi était celui qui se fait avec les colonies ; la navigation réservée est celle d'un port à un autre sur les côtes mêmes de l'État, le cabotage. Cette exclusion prononcée contre les étrangers est conforme aux principes du droit des gens primitif, tels que nous les avons développés ci-dessus [2]. Elle est reconnue et sanctionnée par le droit secondaire.

Mais cette restriction peut toujours être modifiée et même anéantie par le peuple qui l'avait établie, en faveur de toutes les nations, ou de certaines nations seulement; et ces dernières ont toujours le droit d'accepter ou de repousser cette faveur; d'en profiter ou de la laisser sans en user. Enfin nul peuple étranger, quel qu'il soit, ne peut s'immiscer dans cette espèce de contrat, pour contraindre l'un à modifier ses lois, à abaisser les barrières commerciales ; ou l'autre, à rejeter, à laisser, sans en user, les avantages qui lui sont offerts.

Ces principes et leur application n'ont jamais été contestés en temps de paix. La guerre peut-elle apporter quelques modifications à ces règles? Peut-elle empêcher l'un des belli-

[1] Cette question a perdu beaucoup de l'intérêt qu'elle présentait, depuis que plusieurs nations européennes ont ouvert les ports de leurs colonies. Cependant elle doit être traitée complétement, parce que tous les peuples n'ont pas encore adopté ce nouveau système, et surtout parce que les mêmes principes et les mêmes prétentions peuvent s'appliquer au cabotage et à tous autres commerces nouveaux.

[2] Voyez ci-dessus, tit. II, sect. III, l. I. Voyez aussi Lampredi, *Du commerce des neutres*, ch. 1, § 2.

gérants de déclarer libres, au profit de tous les peuples neutres, ou de quelques-uns d'entre eux, le commerce et la navigation jusque-là réservés à ses propres sujets? mettre obstacle à ce que les nations pacifiques acceptent ces nouveaux débouchés, et profitent des avantages qu'ils peuvent présenter? C'est cette question que j'ai à examiner. Il est à observer qu'elle ne fut soulevée que vers le milieu du siècle dernier; elle doit sa naissance à l'absence d'équilibre maritime, au despotisme de la Grande-Bretagne.

En 1755, éclata une guerre maritime entre la France et l'Angleterre [1]. La première de ces deux puissances ouvrit le commerce de ses colonies aux navigateurs neutres; les Hollandais surtout profitèrent de cette concession; mais l'Angleterre éleva la prétention que le commerce, avec les colonies de l'un des belligérants, ne pouvait être fait par les neutres, pendant la guerre, qu'autant que ces derniers étaient en possession de cette faveur pendant la paix. En conséquence, elle donna les ordres les plus positifs à ses croiseurs, pour saisir tous les navires neutres employés au commerce des colonies françaises et prononça la confiscation de tous ceux qui purent être arrêtés [2].

Cette prétention a été renouvelée depuis dans toutes les guerres où cette puissance s'est trouvée engagée. La coalition de neutralité armée empêcha qu'elle pût être appliquée pen-

[1] « La seconde règle que l'Angleterre voulut établir est que les neutres n'ont pas le droit de faire le commerce des colonies d'un État belligérant, parce que, disait le ministère anglais, ils ne pouvaient pas le faire en temps de paix. » *Mémoire de* 1812, ci-dessus rapporté, p. 7. « L'Angleterre, pendant la guerre de sept ans, voulut établir la règle que les neutres ne pourraient faire le commerce avec les colonies d'un État belligérant, à moins qu'ils n'aient pu le faire également en temps de paix. » Klüber, *Droit des gens moderne*, part. II, t. I, ch. II. « La doctrine que je combats ici a été mise en avant, pour la première fois, par le gouvernement anglais, au commencement de la guerre de 1755. » De Rayneval, *De la liberté des mers*, t. I, ch. XI, § 7, note.

[2] « Le gouvernement de France permit aux neutres de charger dans ses ports des denrées, comme farines, eau-de-vie, etc., pour ses colonies, et de ramener en échange des denrées coloniales. L'Angleterre fit enlever tous ces bâtiments, tant en allant qu'en revenant. » De Rayneval, *ubi sup.*

dant la guerre de l'indépendance américaine; mais elle le fut dans toute sa rigueur, dans celle de la révolution et de l'empire français. L'Angleterre en fait une des bases principales de son droit maritime.

Le belligérant, dont l'ennemi livre aux neutres tout son commerce, toute sa navigation réservés, n'a pas le droit de s'opposer à cet acte, fait en vertu de l'indépendance naturelle des peuples; il ne peut arriver à annuler la loi promulguée, qu'en soumettant celui qui l'a rendue, c'est-à-dire qu'en anéantissant son indépendance. A l'égard des neutres, il n'a pas un pouvoir plus grand. La guerre survenue entre deux puissances leur impose deux devoirs seulement : l'impartialité et l'abstention de tout acte hostile. Le seul point à examiner est donc celui de savoir si le commerce avec les colonies est contraire à un de ces deux devoirs.

L'impartialité n'est pas blessée par l'acceptation du commerce colonial; pour qu'elle le fût, il faudrait qu'une nation neutre eût accepté un commerce avec les établissements de l'une des parties, et refusé de le faire, dans les mêmes circonstances, avec les mêmes conditions, les mêmes chances de bénéfice, avec les colonies de l'autre belligérant. Jamais ce refus n'a eu lieu, parce que jamais l'Angleterre n'a eu recours à ce moyen, parce que jamais elle n'a été réduite à cette extrémité. Jamais donc le devoir d'impartialité n'a été violé, ni méconnu. Sur ce point, les peuples pacifiques ont toujours été disposés à se montrer rigoureux observateurs de ce devoir; si l'Angleterre désire s'en convaincre, elle peut essayer, à la première occasion.

Ce commerce peut-il être regardé comme une immixtion aux hostilités? Il est impossible de considérer un commerce, autre que celui de contrebande, ou fait avec les places bloquées, comme un acte d'immixtion aux hostilités; autrement toute espèce de commerce serait dans ce cas, tout commerce serait par conséquent prohibé. Il suffit d'énoncer ce fait pour le prouver.

Ces deux devoirs n'étant pas violés par le commerce colo-

nial, ce commerce reste dans la classe générale; il est libre, d'après le droit primitif.

Le droit secondaire n'est pas moins formel. Tous les traités consacrent, en faveur des neutres, le droit absolu de naviguer et commercer sur les côtes des États belligérants, avec une entière liberté, soit que le commerce et la navigation aient lieu entre un port belligérant et un port neutre, soit qu'ils se fassent d'un port de la partie en guerre à un autre port de la même partie. Ce principe est énoncé d'une manière absolue, sans aucune restriction, dans tous les traités qui se sont occupés de la matière [1]. Il n'en existe pas un seul

[1] Voyez le traité du 3 novembre 1655, entre la France et l'Angleterre, alors sous le protectorat de Cromwell. L'art. 22 porte : « Les peuples et habitants de ladite république pourront sûrement et librement naviguer et trafiquer dans les royaumes, pays et lieux qui sont en paix, amitié on neutralité avec elle, et il ne leur sera donné aucun trouble ni empêchement par les navires ou sujets du roi, encore qu'il y ait inimitié ou hostilités entre Sa Majesté et ces royaumes, pays et lieux, ou aucun d'iceux. Le même sera observé de la part de la république envers les sujets et peuples de France... » Léonard, t. V, p. 53. Le traité du 17 février 1668, entre l'Angleterre et la Hollande, art. 1er, contient la même clause. Dumont, *Corps diplomatique*, t. VII. Les traités d'Utrecht, du 11 avril 1713, entre la France, l'Angleterre, l'Espagne et la Hollande, traités qui forment une des bases les plus solides et les plus respectées du droit secondaire, contiennent également cette stipulation. L'art. 17 de celui entre la France et l'Angleterre est ainsi conçu : « Il sera permis à tous les sujets du roi très-chrétien et de la reine de la Grande-Bretagne de naviguer avec leurs vaisseaux en toute sûreté et liberté de quelque port que ce soit dans les lieux qui sont déjà ou qui seront ci-après en guerre avec le roi très-chrétien ou avec la reine de la Grande-Bretagne. Il sera aussi permis auxdits sujets de naviguer et de négocier avec leurs vaisseaux et marchandises, avec la même liberté et sûreté, des lieux, ports et endroits appartenant aux ennemis des deux parties ou de l'une d'elles, sans être aucunement inquiétés ni troublés, et d'aller directement, non-seulement desdits lieux ennemis à un lieu neutre, mais encore d'un lieu ennemi à un autre lieu ennemi, soit qu'ils soient sous la domination d'un même ou de différents princes. L'article 17 du traité du même jour, entre la France et les Provinces-Unies, contenait la même disposition. L'art. 11 du traité définitif du 10 février 1763, qui mit fin à la guerre de 1755, dans laquelle l'Angleterre éleva pour la première fois la prétention que je combats ici, renouvelle expressément et sans aucune modification les traités d'Utrecht. Celui du 20 juin 1766, entre l'Angleterre et la Russie, contient également cette clause. Elle se retrouve aussi dans dans le traité du 6 février 1778, entre la France et les États-Unis d'Amérique. Tous les actes de la neutralité armée de 1780 posent comme principe fondamental : « que les vaisseaux neutres pourront naviguer de port en port et sur les côtes des nations en guerre. » Le traité de 1783, entre la France et l'Angleterre, renouvelle expressément ceux

qui ait prononcé une exception contre le commerce colonial. Ce droit des neutres est donc un droit consacré par les deux seules lois qui aient une valeur réelle entre les nations, par la loi divine ou primitive, et par la loi humaine, conventionnelle ou secondaire.

Examinons sur quelles bases s'est appuyée l'Angleterre. Jenkinson, depuis lord Liverpool, s'est chargé de nous donner les raisons, invoquées par sa patrie, pour justifier cette grave atteinte à l'indépendance des peuples [1]. La guerre, dit-il, ne doit pas être pour les neutres une occasion de profit; ils ne doivent pas s'enrichir de ce qui est une cause de ruine pour les autres nations. C'est le seul motif spécial invoqué par l'habile avocat de la politique anglaise; son apologie se

d'Utrecht; celui de Versailles, du 26 septembre 1786, entre les mêmes puissances, est très-explicite : art. 20. « ... Il sera aussi permis auxdits sujets de naviguer et commercer avec leurs vaisseaux et marchandises, avec la même liberté et sécurité, des lieux, ports et endroits appartenant aux ennemis des deux parties ou de l'une d'elles, et d'aller directement non-seulement desdits lieux ennemis à un lieu neutre, mais encore d'un lieu ennemi à un autre lieu ennemi, soit qu'ils soient sous la juridiction d'un même ou de différents princes. Les traités de 1785, entre la Russie et l'Autriche; 10 septembre 1785, entre la Hollande et les États-Unis d'Amérique; 30 avril 1783, entre la même république américaine et la Suède; tous les actes de la neutralité armée de 1800, contiennent également la mention expresse de cette liberté. Enfin la convention maritime de 1801, imposée par l'Angleterre à la Russie, à la Suède et au Danemark, cette convention, fruit de la bataille de Copenhague et de la mort de Paul I[er], qui par conséquent ne peut être suspecte de partialité en faveur des neutres, reconnaît ce principe. L'article 3, n° 1, porte : « que les vaisseaux de la puissance neutre pourront naviguer librement aux ports et sur les côtes des nations en guerre. »

[1] Discours sur la conduite du gouvernement de la Grande-Bretagne à l'égard des neutres. Londres, 1757. Voici dans quels termes il s'exprime : « Si vous pensez que votre commerce doit être libre, ce droit ne vous est aucunement dénié; mais si, sous ce déguisement, vous entendez introduire la liberté dans le commerce de l'ennemi, quelle politique ou quelle justice peut l'exiger? Que peuvent désirer de plus les nations neutres que de rester, au milieu des ravages de la guerre, dans les circonstances heureuses que leur avait procurées la tranquillité de la paix? Mais peut-il résulter quelque droit de votre empressement à profiter de l'occasion que vous offre la guerre pour vous créer une nouvelle espèce de trafic, dont vous n'avez pas joui en temps de paix, et que la nécessité oblige l'une des parties à vous accorder, au détriment, peut-être même pour la ruine de l'autre? Si ce droit était admis, il serait de l'intérêt de tous les États commerçants de semer les dissensions parmi leurs voisins; les querelles d'autrui seraient une moisson pour eux; ils recueilleraient de la richesse et de la puissance des contentions d'autrui. »

fonde du reste sur la défense du consulat de la mer, et sur la maxime : Le pavillon ne couvre pas la marchandise, maxime qu'il avait d'ailleurs à invoquer et à développer, pour justifier la conduite de son gouvernement dans la guerre dont il s'agit. Examinons donc le seul motif justificatif de cette prétention nouvelle de la Grande-Bretagne.

Le reproche fait par Jenkinson aux peuples neutres est en réalité celui de manquer aux devoirs d'humanité, de profiter des malheurs qui accablent les belligérants. Les devoirs d'humanité, outre qu'ils sont purement facultatifs, ainsi que je crois l'avoir prouvé, sont complétement étrangers à la question dont nous nous occupons ; d'ailleurs ils seraient beaucoup mieux remplis par les neutres en acceptant le commerce nouveau avec les colonies, qu'en le refusant, puisque cette acceptation a pour résultat d'épargner aux parties belligérantes des privations incapablesd'amener la fin de la guerre, et dont elles auraient à souffrir par le refus. Mais, dit-on, les peuples pacifiques profitent des maux d'autrui pour s'enrichir ; si on leur accordait ce privilége, ils auraient un intérêt puissant à souffler le feu de la discorde entre leurs semblables, afin de pouvoir, à l'abri des hostilités, augmenter leur commerce, leur navigation, et par conséquent leur puissance. Il est facile de sentir combien ce raisonnement est faux et mal fondé.

Les peuples neutres ne peuvent, ne doivent jamais se mêler aux hostilités : lorsqu'elles sont déclarées, elles sont loin de leur être favorables ; elles leur imposent de nouveaux devoirs, l'impartialité et l'abstention de toute immixtion aux faits de guerre. Ce dernier devoir entraîne des restrictions qui frappent leur commerce ; ils ne peuvent plus porter chez les belligérants les denrées qu'ils y portaient en temps de paix ; il leur est défendu de faire le commerce avec les lieux bloqués, assiégés ou investis ; ils sont soumis à des visites ; en un mot, la guerre entraîne pour eux des souffrances indirectes, il est vrai, mais très-réelles ; ils doivent les supporter parce qu'elles sont indirectes.

Comment donc pourrait-on prétendre qu'ils profitent de la guerre pour s'enrichir! Un des belligérants, usant de son droit incontestable, ouvre aux étrangers le commerce avec ses colonies; il modifie sa loi intérieure qui réservait ce commerce à ses propres sujets; les peuples pacifiques ont le droit évident d'en profiter, d'accepter cette faible compensation, qui leur est offerte, pour les pertes qu'ils éprouvent par suite de la guerre. Quelle est la loi soit primitive, soit secondaire, quelle est la coutume qui, à cet égard, a limité leur indépendance? Il est impossible de rien citer à l'appui de cette défense; aussi Jenkinson, quelles que fussent et sa science et son habileté, n'a rien produit au soutien de son opinion, rien que le mot si vague, si vide de sens, violation du devoir d'humanité.

Il connaissait bien le droit des peuples neutres et celui des belligérants, il connaissait parfaitement les desseins et le but de sa patrie. En contestant les premiers, il savait que ce but unique était de s'assurer, pendant la guerre, le monopole des denrées coloniales, d'affaiblir autant que possible les marines neutres, en multipliant les cas de saisie et de confiscation, ou du moins de les empêcher de se maintenir en état prospère, de s'accroître. C'est par cette raison qu'il s'est abstenu d'attaquer la question sous son véritable point de vue, et de discuter les principes du droit primitif et les stipulations expresses du droit secondaire. Au reste, et malgré toutes les précautions qu'il a pu prendre, son œuvre laisse percer le véritable but de la politique de son pays, le monopole. Au lieu de discuter franchement la question du commerce nouveau, il a préféré la confondre avec celle du transport des propriétés ennemies.

Deux objections plus graves ont été faites contre le droit, réclamé par les peuples pacifiques, de faire le commerce avec les colonies des belligérants. La première est tirée de ce que ce commerce ne leur est ouvert que pendant la guerre, à l'occasion de la guerre, et qu'il doit leur être retiré dès qu'elle sera terminée; d'où l'on a conclu qu'il a un rapport

direct et immédiat avec la guerre, que par conséquent il constitue une immixtion aux hostilités. C'est l'argument principal employé par le gouvernement britannique pour justifier sa prétention.

La seconde est tirée de la définition même de la neutralité, qui, d'après quelques publicistes, est la continuation de l'état existant avant les hostilités; d'où il résulte que les peuples qui l'embrassent ne doivent avoir, pendant la guerre, d'autres ni plus amples droits que pendant la paix. Il est nécessaire d'examiner ces deux objections.

La concession du commerce colonial aux neutres est un fait de guerre, parce qu'il a lieu à cause de la guerre, pour le temps de sa durée seulement, et sera retiré, dès que la paix sera rétablie; les neutres doivent donc s'en abstenir. Il m'est impossible d'admettre ce raisonnement. Le fait que la concession est accordée à cause de la guerre, et seulement pour le temps des hostilités, ne saurait changer la nature du commerce lui-même, lui imprimer un caractère hostile qu'il n'a pas. S'il en était ainsi, le commerce, même ancien, aurait également ce caractère, il devrait aussi être prohibé. Les colonies ouvertes au commerce étranger en tirent réellement un profit; elles évitent les privations qui auraient pu les affliger, sans ce secours; mais il en est toujours de même du commerce ordinaire et ancien avec la métropole. En général même, ce dernier est plus utile au belligérant que l'autre, et cependant jamais l'on n'a pensé à le prohiber, comme étant un fait de guerre. Les seuls actes que les neutres ne peuvent pas, ne doivent pas faire, sont les actes de guerre directs, ceux qui font en quelque sorte partie des hostilités. Il est évident que le commerce colonial n'a pas ce caractère, plus que le commerce métropolitain, que, comme lui, il doit demeurer permis aux neutres.

Un exemple puisé dans l'histoire moderne rendra ce raisonnement plus évident. En 1801, pendant la guerre entre l'Angleterre et la France, la première de ces puissances était en proie à une affreuse disette; aux termes de ses lois intérieures,

les blés et farines étrangers ne pouvaient entrer dans ses ports; les neutres ne pouvaient, par conséquent, pendant la paix, lui apporter ces denrées de première nécessité. La guerre existait dans toute sa violence; le célèbre Pitt ouvrit tous les ports anglais aux navires neutres chargés de blés, et encouragea ce commerce nouveau, non-seulement par l'abaissement ou l'entière remise des droits, mais encore par de fortes primes [1]. L'Angleterre reçut par ce moyen des secours efficaces, et sans lesquels elle n'eût peut-être pas pu continuer la guerre. La France ne s'opposa pas à ce commerce; elle ne défendit pas aux neutres de le faire, parce qu'ils ne le faisaient pas en temps de paix; elle n'avait pas le droit de le faire. Si elle eût pris une semblable mesure, elle se serait rendue coupable d'un attentat à la liberté commerciale, ou, ce qui est la même chose, à l'indépendance des peuples pacifiques. Elle ne considéra pas que ce fût là une immixtion aux hostilités. Quelle différence y a-t-il donc entre le commerce des colonies et celui de la métropole? Aucune, sans doute. Tous deux fortifient peut-être l'ennemi, mais par des moyens licites, par des moyens indirects.

Le second argument produit en faveur de la défense faite aux neutres d'accepter le commerce avec les colonies de l'un des belligérants, ne me paraît pas mieux fondé. La neutralité, dit-on, est la permanence, de la part de ceux qui l'embrassent, dans l'état de paix; elle ne peut donc leur donner des droits nouveaux, des droits qu'ils n'avaient pas pendant la paix. Le raisonnement repose tout entier sur le mot *droits* et sur la valeur qui lui est donnée.

Je suis d'avis que la neutralité ne peut donner aucun droit nouveau aux peuples qui restent pacifiques, si on comprend cette expression *droits* dans l'acception ordinaire. Ainsi, elle ne peut conférer aux neutres le droit exclusif de commerce

[1] « On doit lui rendre cette justice (à Pitt) de reconnaître que, pendant cette disette, les mesures employées furent pleines de modération. On se contenta d'accorder des primes considérables à l'importation des grains..... » Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. II, liv. IX, p. 393.

ou de navigation, ni celui d'imposer des lois aux belligérants, de prélever sur eux un tribut, etc., etc. Mais, par cela même qu'elle n'est autre chose que la permanence dans l'état antérieur, elle laisse subsister tous les droits préexistants, et permet de leur donner tous les développements dont ils étaient susceptibles avant la guerre. Or, le droit de tous les peuples, en temps de paix, est de commercer librement avec tous les autres ; ils n'ont, à cet égard, d'autres règles à suivre que leur propre volonté, et celle de la nation avec laquelle ils veulent contracter. Le droit de tous les peuples est d'accepter ou de repousser les propositions de commerce qui leur sont faites par d'autres peuples. Ils peuvent donc étendre leur commerce, soit en y ajoutant de nouveaux articles, jusque-là prohibés, soit en le faisant en certains lieux avec lesquels ils ne devaient pas, auparavant, avoir de relations commerciales. Ainsi, supposons qu'en temps de paix, un peuple déclare que les ports de ses colonies, jusque-là fermés aux étrangers, leur sont ouverts désormais; ces étrangers ont certainement le droit d'accepter cette concession. d'envoyer des navires dans les colonies, et d'y faire le commerce qui leur est permis par le souverain territorial.

En 1846, la disette de vivres, qui pesait sur la France, s'étendit jusqu'aux colonies; tout commerce avec ces établissements est ordinairement interdit aux étrangers. Le gouvernement français n'hésita pas à appeler le commerce étranger à fournir les vivres, que la métropole ne pouvait envoyer à ses sujets d'outre-mer. Les peuples voisins, et notamment les Américains, acceptèrent cette nouvelle branche de négoce; ils usèrent du droit qu'ils avaient et que l'on ne pouvait leur contester. Ils firent un acte de leur indépendance naturelle. Ainsi, le droit d'accepter un commerce nouveau préexiste; ce n'est pas la guerre qui le fait naître; il n'est autre que le développement d'un droit également préexistant, de la liberté commerciale.

Si la guerre ne donne pas de droits nouveaux aux neutres, elle ne leur enlève pas ceux qu'ils ont déjà, elle ne s'oppose

pas à leur exercice, à leur développement. Les peuples pacifiques persistent, malgré la guerre, dans l'état de paix; ils augmentent leur commerce, ils y ajoutent de nouvelles branches pendant la guerre, comme ils l'auraient fait pendant la paix, parce qu'ils ont, pendant la guerre, les mêmes droits qu'ils possédaient pendant la paix; en un mot, parce qu'ils sont toujours en paix. L'exemple que j'ai cité ci-dessus, l'importation des blés et farines en Angleterre, en 1801, est applicable ici. Ce commerce était prohibé par l'Angleterre; le gouvernement anglais leva la prohibition et encouragea l'importation jusque-là défendue. C'était pour les neutres un commerce nouveau, une nouvelle branche d'industrie. Mais ce n'était pas un droit nouveau, c'était le développement, l'application d'un droit préexistant. Ce fait est absolument le même que celui du commerce colonial.

Si on admettait, comme base du droit de prohiber le commerce colonial par les neutres, le raisonnement que je combats, il faudrait le pousser plus loin et dire : la neutralité étant une permanence des peuples qui l'ont embrassée dans l'état où ils étaient avant la guerre, ils ne peuvent augmenter en aucune manière le commerce qu'ils faisaient pendant la paix. D'où la conséquence que les nations pacifiques seraient tenues, non-seulement de n'ajouter à leur commerce ordinaire aucune branche nouvelle, mais encore de renfermer le commerce habituel dans les limites où il se trouvait pendant la paix; de compter les navires qu'ils expédiaient vers les ports des belligérants, de calculer le tonnage de cette navigation, de porter les mêmes denrées, de prendre les mêmes retours dans les mêmes proportions. Cette conséquence nécessaire du prétendu principe en prouve toute l'absurdité.

L'interdiction prononcée contre les neutres, au sujet du commerce avec les colonies de l'un des belligérants, si on l'envisage sous son véritable jour, est un blocus fictif, un blocus sur papier; de même que l'interdiction de commerce avec la France entière, décrétée par l'Angleterre et la Hollande en 1689. On a cherché à déguiser ce caractère, à le voiler

sous divers prétextes; mais il suffit de l'examiner attentivement pour être convaincu qu'en réalité, elle n'est autre chose qu'un blocus de cabinet, par conséquent une mesure injuste et tyrannique, nulle d'après les lois internationales divines et humaines.

Plusieurs auteurs modernes ont traité cette question; ceux qui l'ont résolue contre les neutres sont partisans du droit de la nécessité. Ils admettent, en principe, le droit absolu des peuples pacifiques de faire le commerce avec les colonies du belligérant, qui leur en accorde l'autorisation, et aussi le droit absolu de l'autre nation en guerre de le prohiber. Les deux droits en présence, ils font intervenir les exigences de la défense, le droit de propre conservation, en un mot le droit de la nécessité, qui absorbe, qui dévore tous les autres. De Rayneval me paraît avoir considéré la question sous son véritable jour; il la résout dans le sens de la liberté commerciale [1]. Wheaton, quoique partisan déclaré des maximes restrictives de la liberté de la navigation neutre, paraît condamner, implicitement du moins, la prohibition de ce commerce [2].

Ce que je dis du commerce colonial s'applique également

[1] « Le droit de naviguer est indéfini de sa nature, mais celui de faire le commerce dépend exclusivement de la nation dont on veut fréquenter les ports. Celle-ci est la maîtresse de faire, relativement à ses États, tous les règlements que lui dicte ou son intérêt ou sa convenance. Elle peut alternativement permettre ou interdire l'entrée de ses ports, l'introduction des marchandises étrangères, ou l'exportation des productions indigènes; elle ne doit aucun compte à cet égard..... Si des motifs d'administration intérieure l'engagent, en temps de paix, à faire des règlements prohibitifs, les circonstances de la guerre peuvent l'engager à faire cesser cette prohibition. » *De la liberté des mers*, t. I, ch. XI, § 1. Dans le paragraphe suivant, l'auteur s'exprime ainsi : « Tous les rapports de commerce entre les nations comme entre les particuliers sont volontaires... Elles ne doivent aucun compte à la grande société du genre humain des faveurs qu'elles accordent, reçoivent ou refusent, et, ni dans un cas ni dans l'autre, elles ne manquent aux obligations du droit des gens. La guerre ne change pas cet état de choses entre nations amies... L'une peut accorder des faveurs, l'autre les recevoir sans faire injure aux autres amies, ou ennemies..... Tout cela est facultatif de part et d'autre; il n'est aucune puissance humaine qui ait le droit de l'empêcher. »

[2] *Histoire des progrès du droit des gens en Europe*, 2e période, § 11.

au cabotage, ou à tout autre commerce réservé pendant la paix, et qu'une nation, engagée dans les hostilités, voudrait abandonner, pendant la guerre, et seulement pour le temps de sa durée, aux navigateurs neutres [1].

Ces principes sont évidents, ils n'ont pu échapper aux regards du gouvernement anglais; comment la Grande-Bretagne a-t-elle pu prétendre mettre des entraves au commerce des neutres, avec les colonies de son ennemi; ordonner l'arrestation de tous les navires pacifiques, employés à cette navigation, et prononcer leur confiscation? Ce fait ne peut être attribué à une erreur, à une fausse interprétation du droit soit primitif, soit secondaire. Ce gouvernement, lorsqu'il prit cette mesure, était déjà la puissance prépondérante sur mer; tous ses efforts, aussi bien en temps de paix que pendant la guerre, tendaient vers un but unique : le monopole de l'univers. Dans cette circonstance, comme lorsqu'il s'agissait de l'application du droit de la nécessité, il marchait vers ce but par la voie la plus rapide et la plus commode, par celle qu'il a toujours adoptée, à moins d'obstacles extraordinaires et imprévus : la ruine de la marine des peuples neutres, par la confiscation ou par l'inaction.

Ce but, quoique non avoué positivement par Jenkinson, ressort cependant, en quelque sorte malgré lui, de son argumentation. Ainsi, le reproche principal qu'il adresse aux neutres, qui veulent faire ce commerce, est de chercher à profiter des hostilités pour augmenter leur commerce, aux dépens des nations en guerre. Or, évidemment ce reproche n'a pas d'application à l'égard de celle qui ouvre ses colonies, qui demande aux neutres de faire le commerce avec ses sujets d'outre-mer; il ne peut avoir de rapport qu'à celle qui, étant la plus forte, n'a pas besoin de réclamer ce service ; qui, par

[1] La doctrine anglaise comprend non-seulement le commerce avec les colonies de l'ennemi, mais encore tout commerce nouveau, et même toute extension d'un commerce ancien. Voyez sur ce point le mémoire présenté le 22 décembre 1758 aux états généraux des Provinces-Unies, par le chevalier d'York, ministre plénipotentiaire d'Angleterre. *Mémoire officiel de* 1812, ci-dessus cité, p. 44. Voyez aussi de Rayneval, *De la liberté des mers*, t. I, ch. XI.

conséquent, pourrait profiter de sa prépotence pour faire un commerce plus étendu et plus lucratif.

Les faits font encore mieux ressortir cette intention du gouvernement anglais. Dans le temps même où il excluait, par une mesure qui en réalité était un blocus fictif, les navigateurs neutres du commerce des colonies françaises, il prenait toutes les mesures propres, non à s'emparer des colonies elles-mêmes, mais du commerce de ces colonies, pour l'assurer à ses sujets. Ainsi, en 1755, comme en 1793, il créait des ports francs dans les établissements anglais, voisins de ceux de la France ; il appelait les colons à y apporter tous leurs produits ; il encourageait ses sujets à fournir à ces colons, même directement, tous les objets qu'ils ne pouvaient plus tirer de leur mère patrie, et que les neutres ne pouvaient leur vendre, sous peine de confiscation [1].

De cette manière, il s'assurait le monopole des denrées coloniales en Europe ; il empêchait les marines neutres de prendre aucun développement, et même il les diminuait considérablement par les confiscations, et surtout en les forçant à demeurer dans l'inaction, moyen le plus efficace pour ruiner la navigation d'un peuple. Cette mesure, combinée avec toutes celles que l'Angleterre prenait d'ailleurs, par l'application du droit de la nécessité, arrivait directement à son but [2]. Pendant la guerre, elle commerçait, elle naviguait sans craindre aucune concurrence, et, la paix arrivée, elle conservait ce monopole, parce que les marines étrangères, ruinées par sa tyrannie et sa politique, ne pouvaient se relever. Tel est le seul, le véritable motif de la conduite tenue par la Grande-Bretagne dans toutes les guerres maritimes, et en particulier de la défense faite aux peuples neutres de faire le commerce avec les colonies de l'ennemi.

[1] Voyez l'acte du parlement du 25 juin 1805, l'ordre du conseil britannique du 3 août suivant, rapportés ci-dessus, dans les notes, tit. VII, ch. II, sect. II, § 2.

[2] Ce motif est avoué implicitement par les actes mêmes publiés par l'Angleterre. Voyez les actes cités dans la note précédente.

TITRE VIII.

PREMIÈRE RESTRICTION APPORTÉE PAR LA GUERRE A LA LIBERTÉ DU COMMERCE DES PEUPLES PACIFIQUES. CONTREBANDE DE GUERRE.

Malgré le principe absolu du droit primitif, qui veut que les nations neutres ne souffrent en rien de l'état de guerre survenu entre deux autres peuples, cette perturbation de la paix générale leur impose cependant certains devoirs : l'impartialité et l'abstention de toute immixtion aux actes d'hostilité. Ces devoirs nouveaux sont des restrictions aux droits des neutres, ils les modifient. Nous avons déjà examiné les devoirs ; il nous reste à parler des restrictions qu'ils apportent à l'exercice de la liberté du commerce et de la navigation des peuples neutres. Elles sont au nombre de deux. La première oblige les peuples, qui veulent rester neutres, à ne pas fournir aux belligérants, ou à l'un d'eux, les objets de première nécessité pour la guerre, dont l'usage est exclusivement pour la guerre ; qui peuvent être employés à cet usage immédiatement, et sans subir aucune transformation par la main-d'œuvre ; enfin, dont l'emploi est un moyen direct de faire la guerre, c'est-à-dire de nuire à l'ennemi, de le combattre. C'est ce que les publicistes ont désigné sous le nom de *contrebande de guerre*.

La seconde restriction est relative au commerce avec les

places, ports, lieux ou armées assiégés, bloqués ou investis ; ce commerce est défendu aux peuples neutres. Ces deux exceptions au principe général de la liberté du commerce, reposant sur des bases complétement différentes, je les traiterai séparément.

J'ai cru devoir me conformer à l'usage généralement reçu, et donner aux devoirs imposés aux neutres de ne pas fournir aux belligérants d'objets de contrebande de guerre, de ne pas faire le commerce avec les lieux bloqués, assiégés ou investis, le nom de restriction à la liberté commerciale de ces peuples. Cependant il est évident, à mes yeux, que ce ne sont pas seulement des restrictions apportées à l'exercice de leurs droits, mais de véritables devoirs, ou plutôt des branches de ce devoir général, dont j'ai parlé, qui défend aux peuples, restés spectateurs tranquilles de la lutte, d'y prendre aucune part active, d'avoir aucune participation directe aux actes de la guerre. Le fait de fournir des armes à l'un des combattants est évidemment une sorte de secours direct donné, pour l'attaque ou pour la défense, à celui qui les reçoit, contre son adversaire. Cet acte est donc une immixtion directe aux hostilités, aux faits immédiats de la guerre. C'est une violation du devoir de la neutralité. Il en est de même de la défense de faire le commerce avec les lieux bloqués.

Considérées sous ce point de vue, les deux obligations imposées aux neutres, par l'état de guerre, cessent d'être des restrictions à l'indépendance de ces peuples, et par conséquent d'avoir même l'apparence d'être soumise à l'appréciation des belligérants. Elles deviennent des devoirs absolus et définis, des devoirs essentiels de la neutralité.

Dans mon opinion, ce système est le seul vrai, le seul conforme à la loi internationale. Mais cette distinction, plutôt philosophique que pratique, n'ayant, en réalité, aucune influence dans l'application, j'ai pensé qu'il était préférable d'adopter la dénomination admise par tous les publicistes.

SECTION I.

Origine de la restriction relative à la contrebande de guerre.

Je crois avoir établi que tous les droits et tous les devoirs des nations ont leur source dans la loi primitive ou divine ; que la loi secondaire a pu rappeler les uns et les autres, prendre les mesures nécessaires pour assurer leur exécution ; mais non en créer de nouveaux, mais non abolir ceux qui découlent de ce code inaltérable et imprescriptible. Si tous les auteurs qui ont écrit sur cette matière, si, surtout, les nations qui sont appelées à appliquer les lois internationales, n'avaient jamais perdu de vue ces principes, vraiment conservateurs de tous les droits, la question que j'ai à traiter serait très-simple : peu de mots suffiraient pour poser les principes et en tirer les conséquences. Malheureusement, il n'en est pas ainsi. Les peuples belligérants ont cherché, le plus souvent, non à conserver et à appliquer le droit divin, mais à l'anéantir ; à mettre leurs caprices, leur volonté, leurs intérêts à la place du précepte primitif. Éblouis par les forces dont ils disposaient, aveuglés par la haine qu'ils portaient à leur ennemi, et, plus souvent encore, par la jalousie contre les neutres, ils ont cherché à nuire à tous sans exception. La loi primitive ne leur fournissait pas les armes nécessaires pour satisfaire cette dernière passion. La restriction par elle mise, à cause de la guerre, à la liberté du commerce neutre, ne suffisait pas pour arriver à détruire les nations, que l'on continuait à appeler amies ; on résolut d'effacer cette loi, de lui en substituer une autre. On soutint donc que la restriction du commerce neutre était non un précepte de la loi primitive, mais une création de la loi secondaire, une invention humaine.

On arriva ainsi à ce résultat de pouvoir jeter des doutes sur l'étendue de cette restriction ; de pouvoir, selon les intérêts,

l'augmenter ou la diminuer, parce que, ce que l'homme a fait, l'homme peut le modifier et même le détruire. Plusieurs publicistes se sont laissé entraîner dans cette voie.

Cette erreur a beaucoup compliqué une question qui, par elle-même, était très-simple. En effet, en enlevant à la restriction son origine primitive, on est arrivé à dire que les peuples neutres avaient une liberté absolue de commercer avec les deux belligérants, de leur fournir toute espèce de denrées sans exception, même des armes. Ce principe, on l'a admis dans toute son étendue. Mais il nuisait essentiellement aux belligérants; pour éviter ce grave inconvénient, on attribua à ces derniers le droit de défendre toutes les espèces de commerce qui mettaient leur existence en péril. On se trouva donc en présence de deux droits également parfaits et absolus, mais en contradiction flagrante, inconciliables entre eux, c'est-à-dire en présence de la guerre universelle.

Pour sortir d'un pareil embarras, on eut encore recours au fameux droit de la nécessité; il vint trancher la question. Par conséquent, le prétendu droit absolu des peuples neutres de faire librement toute espèce de commerce, même celui des armes, fut absorbé, anéanti, et remplacé par la simple faculté de faire le commerce qu'il plairait au belligérant de permettre. En d'autres termes, l'indépendance de toutes les nations pacifiques fut détruite. La contrebande de guerre se composa de tous les objets que l'une des parties en guerre voulut déclarer dangereux pour elle ou avantageux pour son adversaire.

Quelques auteurs ont même attribué directement la prohibition de certains commerces à l'exercice du droit de la nécessité; ils ont vu, dans ce prétendu droit, la source unique de cette prohibition [1]. Et ces derniers, il faut en convenir,

[1] « Les belligérants, fondant sur ces principes un droit d'absolue nécessité, franchissent les bornes de l'équité et d'une juste modération, au point d'oser, au commencement d'une guerre, imposer, dans leurs manifestes, des conditions à la liberté du commerce maritime des neutres. » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. II, art. 2, § 6. « ... Néanmoins les peuples belligérants peuvent empêcher

sont conséquents avec eux-mêmes. Car, constituée comme ils la comprennent, la restriction n'a plus aucune base fixe, et on se trouve forcé de dire, avec quelques-uns, qu'elle peut varier suivant les circonstances, et qu'elle doit frapper tous les objets dont les belligérants sont, ou prétendent être, dans la nécessité de priver leur ennemi; c'est-à-dire toutes les denrées qu'il leur plaît, pour un motif quelconque, de désigner [1]; et que l'on peut tout au plus s'appuyer, pour la déterminer, sur les traités intervenus entre les nations qui ont fixé l'étendue de la contrebande. Si on adopte pour origine de la contrebande la loi secondaire seule, on est conduit, ainsi que je viens de le montrer, à la contradiction des droits, et, par conséquent, à l'exercice de celui de la nécessité, à l'égard de tous les peuples qui n'ont pas consenti de traités limitatifs des objets de contrebande. A l'égard des autres, les nations qui appliquent ce droit nous ont appris, depuis longtemps, que la nécessité ne connaît pas de lois, et, par conséquent, est dispensée d'exécuter les traités.

La difficulté est donc très-grave; il faut, si on accorde que la prohibition a sa source dans la loi secondaire, reconnaître l'existence du droit de la nécessité, et l'anéantissement de l'indépendance de tous les peuples, au profit des belligérants.

Pour arriver à donner à cette question une solution claire et positive, pour la débarrasser de toute espèce d'ambiguïté et d'arbitraire, il suffit de chercher la source de la restriction, apportée à la liberté commerciale des peuples neutres, dans la loi primitive, de laquelle elle dérive réellement. Nous avons vu que les sociétés représentent les hommes dans l'état de nature, vivant par familles, par peuplades peu nombreuses, et obéissant aux instincts de la nature sauvage et inculte. Si,

le commerce des neutres avec l'ennemi, du moment qu'ils croient nécessaire d'agir ainsi... » Lampredi, *Du commerce des neutres*, ch. I, § 4.

[1] Voyez le passage de Lampredi cité dans la note ci-dessus. Plus loin, le même auteur s'exprime ainsi : « Les peuples en guerre peuvent-ils empêcher ce commerce (contrebande de guerre) dans le cas où la nécessité de leur défense l'exige ainsi? Non-seulement ils peuvent, dans un cas semblable, empêcher un tel commerce, mais tout autre... » Lampredi, *loc. cit.*

comme je l'ai déjà fait, nous supposons un homme, dans cet état primitif où chacun vengeait sa propre injure, en guerre avec un de ses semblables, cet homme a évidemment le droit de nuire à son ennemi, par tous les moyens directs qui sont en sa puissance; mais il doit respecter le tiers, qui, ne se mêlant en rien à la lutte, continue à vivre pacifiquement avec les deux adversaires, et conserve, à l'égard de tous deux, ses rapports antérieurs d'amitié. Le tiers, de son côté, continue à jouir de toute sa liberté, de toute son indépendance naturelle. L'état d'hostilité de ses deux voisins lui impose quelques devoirs spéciaux, outre ceux que lui commande l'humanité; ces devoirs sont ceux que nous avons appelés impartialité envers les belligérants, et abstention de tous les actes directs d'hostilité contre l'un ou l'autre des deux antagonistes. Nous avons vu ce que lui prescrivait le devoir d'impartialité. Que lui prescrit le second devoir? De ne pas se mêler de la lutte, de n'y prendre aucune part, de ne prêter aucun secours efficace aux combattants, ni à l'un d'eux, et, par conséquent, de ne pas armer leurs bras d'objets susceptibles de rendre la lutte ou inégale, ou plus terrible. Avant la querelle, il était libre de donner à l'un ou à l'autre ce qu'il lui plaisait de lui accorder : des armes, des vivres, des objets sans utilité réelle, tout, en un mot, sans exception; mais, dès que la lutte commence, le devoir auquel elle donne naissance vient limiter cette liberté absolue, la restreindre, et cette limite est de ne pas coopérer à la lutte par ses dons ou par ses échanges. L'ami commun peut continuer à donner aux deux parties les vivres, les futilités, en un mot tous les objets qui ne sont pas de nature à être employés immédiatement à frapper l'adversaire. Mais il doit s'abstenir de fournir les choses qui peuvent, à l'instant même, devenir des instruments de mort contre cet adversaire. S'il enfreint ce devoir, il s'immisce aux actes de la guerre; il cesse d'être pacifique et neutre, il devient l'allié de celui duquel il favorise la victoire, l'ennemi de l'autre. Le fait de fournir à l'un des combattants les armes, destinées à frapper son ennemi, est une immixtion directe aux hostilités;

cette qualification est tellement évidente, qu'il est inutile de chercher à la justifier.

L'autre belligérant pouvait-il prévenir le fait hostile, forcer le prétendu neutre à remplir son devoir? Évidemment non, parce que, le neutre étant indépendant d'une manière absolue, un étranger, quel qu'il soit, ne peut, en aucun cas, dicter des lois obligataires pour lui; parce que, d'ailleurs, le fait de donner un ordre à un homme indépendant est une violation de son indépendance, une atteinte à sa liberté naturelle.

Mais le belligérant a parfaitement le droit de s'opposer à ce que ce neutre consomme cette violation, lorsque le fait s'accomplit en sa présence. Ainsi, l'homme pacifique portant chez l'un des combattants une arme homicide, est rencontré par l'autre adversaire, au moment même où il va remettre cette arme à celui auquel il la destine; l'ennemi présent a parfaitement le droit de s'emparer de cet objet, de se l'approprier pour en priver son antagoniste. D'un autre côté, s'il n'a pas le pouvoir de prévenir le fait par des lois, ou des mesures prises à l'avance contre l'homme pacifique, il a le droit de s'offenser de sa conduite, de le regarder comme l'allié de son ennemi, par conséquent, comme son ennemi, et le traiter comme tel. Il ne peut infliger une peine proprement dite, une punition au prétendu neutre, puisqu'il n'est pas soumis à sa puissance, mais il peut lui faire la guerre.

Ces droits, ces devoirs accordés et imposés par la loi primitive aux hommes, sont les droits et les devoirs des sociétés humaines, des nations. Elles possèdent les uns tout entiers, sans restriction, mais ne possèdent rien au delà; elles sont obligées à remplir tous les autres, sans exception; elles sont soumises aux mêmes conséquences en cas de violation. Les peuples neutres sont dans l'obligation de ne pas fournir aux belligérants les objets d'un usage direct, immédiat et limité aux opérations de la guerre. D'un autre côté, l'accomplissement de ce devoir ne peut être requis des neutres, ni imposé aux neutres par les belligérants, qui ont seulement le droit

d'empêcher l'arrivée, la remise de l'objet dangereux entre les mains de leur adversaire, et de se venger de l'offense résultant, à leur égard, de la violation du devoir du neutre, par la guerre directe.

La restriction apportée par l'état de guerre à l'entière liberté du commerce neutre a donc sa source dans la loi primitive; elle n'est autre que l'exécution du devoir de s'abstenir d'actes directs d'hostilité, devoir corrélatif du droit d'indépendance; c'est pour cette raison que j'ai dit que c'était un devoir et non la restriction d'un droit.

Plusieurs des publicistes, qui m'ont précédé dans la discussion de cette question, sont également de cet avis, bien qu'ils ne l'énoncent pas tous très-clairement. Grotius lui-même me paraît devoir être regardé comme partageant cette opinion : « In primo genere, verum est dictum Amalasuinthæ ad Justinianum, in hostium esse partibus qui ad bellum necessaria hosti administrat [1]. » Ranger un neutre du parti de l'ennemi, c'est évidemment considérer qu'il a violé les devoirs de la neutralité, et que cette violation rend son auteur indigne du traitement réservé aux neutres.

Hubner, sans énoncer d'une manière positive la source même d'où découle le devoir, imposé aux neutres, de ne pas fournir au belligérant les armes nécessaires à la guerre, lui assigne pour origine les devoirs mêmes de la neutralité : « Assister un peuple contre son ennemi, dit cet auteur, c'est sans contredit prendre part à la guerre, sortir de cet équilibre raisonnable qui caractérise les nations véritablement neutres, et s'exposer à souffrir des rigueurs, des violences ou des hostilités de la part de la partie adverse [2]. »

Galiani attribue la restriction à un devoir naturel et primitif, qu'il appelle devoir de compassion, devoir d'humanité [3];

[1] *De jure belli et pacis*, liv. II, cap I, § 5.

[2] *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, part. II, ch. I, § 1.

[3] La dissertation faite par Galiani sur le devoir de compassion ou d'humanité se termine ainsi : « Complicati e presi insieme o calcolati secondo certe regole, tutti i diritti della liberla, tutti i doveri dell' umanila si avra la massa totale degli obblighi

mais il ne tire pas de ce principe toutes les conséquences qui en ressortent nécessairement; conséquences qui ont une très-grande importance, puisqu'elles sont de nature à amener la solution naturelle et facile, de toutes les questions nées de la restriction relative à la contrebande de guerre. De Rayneval et Ortolan ont également embrassé cette théorie; bien qu'ils n'aient pas cherché à faire remonter l'origine de la prohibition de commerce hostile, aussi haut que je l'ai fait, je puis les considérer tous deux comme partisans du même principe [1]. En effet, ils la font dériver des devoirs de la neutralité, qui ont pour base essentielle la loi primitive.

Les écrivains qui ont fait de la restriction dont je m'occupe une création du droit secondaire sont nombreux. Tous se fondent sur la contrariété des droits afférents aux belligérants et aux neutres, sur le conflit de ces droits. La liberté commerciale du neutre est absolue; il peut vendre et fournir toutes espèces de denrées, sans exception, même des armes, aux deux nations en guerre. Ces dernières, de leur côté, ont le droit, absolu aussi, de défendre aux neutres tout commerce qui gêne leur défense. Ces deux droits sont primitifs. La prohibition d'un commerce, spécialement connu sous le nom de

dell' uomo. E dunque l'umanita e la prima nostra virtu, come la liberta e la prima nostra possessione... » Enfin de cette longue digression il tire deux axiomes dont le dernier est ainsi conçu : « Che un sovrano e obbligato dall' amicitizia e dall umanita a rimuovere non solo tutte le cose, ma a frastornare i mezzi, onde possono i guerreggianti prolongar la durata della guerra... »

[1] « On a généralement établi une exception à l'égard des neutres comme fondée sur le droit des gens, c'est-à-dire sur le principe de propre conservation. Suivant cette exception, les neutres ne peuvent faire un commerce *dangereux*, en faveur de l'une des nations en guerre, car ils la mettraient par là plus ou moins en état de nuire à son ennemi; ils cesseraient donc d'être impartiaux, par conséquent neutres; ils commettraient un acte hostile. » De Rayneval, *Liberté des mers*, t. I, ch. VII, § 1. « La prohibition d'un tel trafic est une conséquence évidente du principe fondamental, qui commande aux neutres l'abstention de tout acte ayant pour résultat d'accroître, au détriment de l'un des belligérants, les moyens dont l'autre dispose pour poursuivre la lutte. La guerre ne pouvant se faire sans armes, sans projectiles, sans poudre et sans d'autres objets nécessaires pour les opérations militaires, il est évident que porter à l'une des puissances belligérantes ces instruments passifs de la guerre, c'est venir véritablement à son aide. » Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. VI.

contrebande de guerre, est une création de la loi secondaire, pour concilier les deux droits opposés, une sorte de transaction entre les deux parties.

Voici dans quels termes s'exprime Wolf : « *Qui neutrarum partium sunt, ea præstare utrique belligerantium debent, quæ jure gentium præstari debentur extra bellum, nisi expresse de quibus aliter conventum, quæ respectum habent ad bellum* [1]... » Samuel Cocceius est encore plus explicite : « *Neuter prohibere vel perturbare commercia pacati cum altero hostium, idque verum est, etsi hostium vires inde augeantur : uti si ferrum, arma, frumenta, aliaque quæ in bellum usum habent, afferantur* [2]. » Vattel, Bynkershoek, Lampredi, et beaucoup d'autres, ont embrassé cette opinion [3].

Après avoir avoir exposé le droit du neutre, ils arrivent à

[1] *Jus gent*, cap. VIII, § 683. Cet auteur ajoute encore : « Quæ igitur extra bellum seu pacis tempore gentibus præstantur à gente, ea etiam præstanda sunt utrique belligerantium parti; quod uni præstatur, id præstandum quoque alteri est, si eodem indiget.

[2] *Dissert. proœmi.*, § 789.

[3] « De his queritur quid facere aut non facere possint inter duos hostes. Omnia quæ potuerunt cum pax esset inter eos, quos inter nunc bellum est. Belli enim conditio non videbitur porrigenda ultra eos qui invicem bellum gerunt. » Bynkershoek, *Quæstiones jur. publ.*, liv. I, cap. IX. « Disons encore, d'après le même principe, que si une nation commerce en armes, en bois de construction, en vaisseaux, en munitions de guerre, je ne puis trouver mauvais qu'elle vende tout cela à mon ennemi, pourvu qu'elle ne refuse pas de m'en vendre aussi à un prix raisonnable. Elle exerce son trafic sans dessein de me nuire, et en le continuant comme si je n'avais pas de guerre, elle ne me donne aucun sujet de plainte. » Vattel, *Droit des gens*, liv. III, ch. VII. « Les neutres peuvent-ils, la guerre arrivant, fournir par la voie du commerce des munitions, des armes et autres marchandises appelées de contrebande, à l'ennemi d'une des puissances belligérantes? Nous répondrons qu'il n'y a aucune loi qui le leur défende, pourvu qu'ils le fassent d'une manière impartiale, si d'ailleurs ils ne se sont pas engagés à s'en abstenir par des traités particuliers. » Lampredi, *Du commerce des neutres*, ch. I, § 4. « On pourrait tirer de ces principes la juste conséquence qu'aucune puissance belligérante n'a le droit ni d'interdire ni de limiter le commerce des nations neutres avec l'ennemi, ni par conséquent de le soumettre à la saisie. J'ai suffisamment démontré, dans l'article précédent, que les sujets d'un État neutre ont, en vertu du droit de la nature et des gens, la pleine liberté de faire partout et en tout temps le commerce de toute sorte de marchandises, même des munitions de guerre, tant que les lois de leur pays, qui seul a des droits à leur obéissance, n'y mettent pas d'opposition. » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. II, art. 2.

celui des belligérants, qui établit en leur faveur un pouvoir complétement opposé, celui de mettre obstacle à ce que les peuples pacifiques ne puissent faire avec leur ennemi aucun commerce susceptible d'augmenter les forces de ce dernier. Les armes sont évidemment un des moyens de faire la guerre; en fournir à l'une des nations engagées dans les hostilités, c'est augmenter ses forces; l'autre a donc parfaitement le droit d'empêcher le neutre de faire ce commerce avec son ennemi. « *Jus commerciorum æquum est*, dit Albéric Gentilis; *at hoc æquiùs tuendæ salutis est; illud gentium jus, hoc naturæ est; est illud privatorum, hoc est regnorum* [1]. » « Quand j'ai notifié » aux nations neutres ma déclaration de guerre avec tel ou » tel peuple, si elles veulent s'exposer à lui porter des choses » qui servent à la guerre, elles n'auront pas sujet de se plain- » dre en cas que leurs marchandises tombent entre mes » mains... Je ne m'oppose pas à leur droit, j'use seulement » du mien; et si nos droits se croisent et se nuisent réci- » proquement, c'est par l'effet d'une nécessité inévitable [2]. »

Henneccius, Henricus Cocceius, Azuni, Lampredi et tous les autres [3], admettent également ce droit du belligérant, comme un droit parfait et absolu, émané de la loi primitive. De là résulte un conflit entre les deux droits. La nécessité de la légitime défense fut appelée au secours des belligérants. Le droit des neutres se trouvait absorbé, anéanti. La loi con-

[1] Alberico Gentillis, *De jure belli.*

[2] Vattel, *Droit des gens*, loc. cit.

[3] « Quamvis enim alter populus forsan suo jure utatur dum talia hosti alterius subministrat, nec minùs tamen jure suo utitur qui se adversùs illos defendit, qui hostem reddere potentiorem non dubitant. » Henneccius, *De navibus ob vectur. vetit. merc. commissis*, § 14. « A parte verò eorum qui commercia hæc sibi noxia impediunt, ratio non minùs evidens est; nam cum cuique à naturâ se juraque sua tueri concessum sit, etiam ea concessa sunt, sine quibus tueri ea non potest, uti si non possit nisi impeditis cum hoste commerciis. » Henricus Cocceius, *De jure belli in amicos*, § 6. « Les publicistes donnent pour principe constant, qu'une nation a entièrement et parfaitement le droit de diminuer à l'infini les forces de son ennemi, de traverser tous les moyens qu'il pourrait employer pour les augmenter ou les conserver, et même d'empêcher une autre nation de faire avec lui un commerce qui puisse accroitre ses ressources ou ses moyens d'attaque ou de défense... » Azuni, *ubi sup.*, ch. II, art. 2, § 5.

ventionnelle, pour mettre un terme à ce conflit, créa la prohibition, la restriction à la liberté commerciale des peuples neutres, appelée contrebande de guerre. Ce fut une sorte de transaction, comme l'appelle Lampredi, entre les deux droits opposés.

On le voit, ce système n'est autre que celui combattu par moi dans le chapitre précédent; il repose tout entier sur la contradiction des droits des peuples belligérants et neutres, et sur l'existence du droit de la nécessité. Je me bornerai à faire remarquer que, d'après l'opinion de mes adversaires, la restriction du commerce neutre créée par les traités n'a plus aucun fondement fixe; que la même nation pouvant avoir conclu, antérieurement à la guerre, et sur des bases différentes, des traités avec les deux puissances qui la font, elle peut se trouver avoir accepté avec l'une la prohibition de commerce de certaines denrées, déclarées libres avec l'autre; de telle sorte que son commerce se trouve inégalement restreint avec chacune des deux parties. La transaction n'est pas la même pour tous les peuples : ce n'est donc plus un droit international.

Si le peuple neutre n'est engagé par aucune convention spéciale avec les belligérants ou l'un d'eux, quelle sera la règle, quelles seront les limites de la restriction? Il faut recourir au droit de la nécessité. Mais ce droit, même en admettant son existence, n'a jamais été appliqué par une nation de deuxième ou troisième ordre contre les peuples puissants, et il ne le sera jamais, parce que ces derniers l'invoquent, il est vrai, en leur faveur, mais ne souffrent pas qu'il leur soit opposé. Il n'y aura donc pas de restriction au commerce des grandes nations, il n'y aura pas de contrebande, lorsqu'il s'agira de belligérants faibles. Alors ce droit n'en est pas un; car un droit est nécessairement le même en faveur du faible contre le fort, qu'en faveur du fort contre le faible.

Si on adopte le système que je combats, on arrive à ce résultat, que la restriction à la liberté du commerce neutre, re-

lative à la contrebande de guerre, dérive d'un droit actif et absolu du belligérant, et peut, par conséquent, être par lui réglée, modifiée, étendue, suivant sa volonté; qu'elle est un droit, qu'il peut exercer toujours et par tous les moyens en son pouvoir. Dans mon opinion, au contraire, cette restriction est un devoir du neutre; il doit le remplir, sous peine de manquer aux obligations essentielles de la neutralité, par conséquent de cesser d'être neutre. S'il n'accomplit pas ce devoir fondamental de sa position, il prend part aux hostilités, il devient l'allié de l'un des belligérants, l'ennemi de l'autre. Ce dernier a le droit de lui déclarer la guerre; guerre juste et fondée sur une injure grave. Mais là se borne le droit du belligérant offensé.

Cette distinction est essentielle; elle explique d'une manière complète la restriction de la contrebande de guerre; elle est d'ailleurs conforme au système entier que j'ai développé au commencement de ce titre. Le droit du belligérant est de nuire à son ennemi, par tous les moyens directs qui sont en sa puissance; son devoir est de respecter l'indépendance des peuples pacifiques. Le devoir du neutre est de s'abstenir de toute hostilité, de tout acte direct de guerre; son droit est de conserver entière et intacte son indépendance. Ce devoir lui impose l'obligation de ne pas fournir, à l'un des deux adversaires, les moyens directs de nuire à l'autre; de là découle la prohibition du commerce de contrebande. Il n'y a aucune opposition, aucun conflit entre les droits de la neutralité et ceux de la guerre; ces droits, au contraire, s'accordent parfaitement.

Si les nations, si surtout les écrivains qui ont pris la tâche de les guider, n'avaient pas perdu de vue l'origine, et le caractère essentiel de la restriction du commerce des peuples neutres, dont nous nous occupons, l'humanité eût eu beaucoup moins à souffrir des excès sans nombre qui ont signalé les guerres maritimes, depuis plusieurs siècles, et surtout dans ces derniers temps.

Je crois donc pouvoir poser comme principe de la discus-

sion qui va suivre, que la restriction apportée par la guerre à la liberté absolue du commerce neutre, en ce qui concerne les objets compris sous le nom de contrebande de guerre, est un devoir imposé aux peuples pacifiques par la loi primitive, et non un droit du belligérant, un droit né de la guerre, et de la nécessité de sa propre conservation; que, par conséquent, le belligérant, n'ayant aucun droit positif à exercer, ne peut jamais chercher à rendre la restriction plus onéreuse aux nations neutres; qu'il ne peut ranger dans la classe des objets prohibés telle ou telle denrée, dont il veut priver son ennemi; en un mot, élargir ou rétrécir le cercle de la restriction. Le seul droit que possède le belligérant contre le neutre, qui n'accomplit pas ce devoir, est de lui déclarer la guerre, de le regarder comme un ennemi et de le traiter comme tel. Ainsi réduite à sa véritable valeur, la prohibition ne peut plus nuire aux droits, à l'indépendance des peuples neutres; elle ne peut servir de prétexte aux nations en guerre pour ruiner le commerce et la navigation des autres. Elle reprend le caractère qu'elle n'aurait jamais dû perdre, le caractère de justice, qui appartient à toutes les obligations imposées aux sociétés humaines par la loi primitive.

SECTION II.

Quels sont les objets qui doivent être rangés dans la classe de la contrebande de guerre?

§ I. — D'APRÈS LE DROIT PRIMITIF.

D'après ce que je viens de dire sur l'origine de la contrebande de guerre, sur le devoir des peuples pacifiques de rester étrangers à tous actes directs d'hostilité, il est facile de fixer d'une manière complète, non chacun des objets particuliers, mais la classe générale des objets qui, d'après le droit primitif, doivent être classés dans la contrebande de guerre; que, par conséquent, les neutres doivent s'abstenir, de fournir, par la voie du commerce, aux deux bel-

ligérants ou à l'un d'eux ; de déterminer les limites exactes dans lesquelles doit être renfermée cette prohibition, restriction à la liberté du commerce des peuples indépendants.

Cette restriction ne frappe que les seuls objets immédiatement destinés à devenir, entre les mains du possesseur, un moyen direct d'attaque ou de défense ; uniquement propres à la guerre, sans qu'il soit nécessaire, pour leur donner cette qualité, de leur faire subir aucune préparation, aucune transformation par l'industrie ; les objets surtout qui, étant façonnés pour cette destination, ne sont d'aucun usage pendant la paix et pour les arts pacifiques. D'après la loi primitive, on peut donc affirmer que la contrebande de guerre est expressément limitée aux armes, instruments et munitions de guerre, façonnés et fabriqués exclusivement pour servir dans la guerre ; et que toutes les autres denrées, sans exception, même les matières premières propres à la fabrication de ces objets prohibés, même les instruments qui, sans avoir un usage direct dans les hostilités, peuvent cependant y être employés indirectement, restent les objets d'un commerce libre, de la part des neutres avec les deux belligérants, ou avec l'un d'eux. La seule condition qu'ils aient à remplir, dans ce cas, est le devoir d'impartialité.

§ II. — QUELS SONT LES OBJETS QUI DOIVENT ÊTRE RANGÉS DANS LA CLASSE DE CONTREBANDE, D'APRÈS LE DROIT SECONDAIRE?

Le droit secondaire a pour mission de rappeler les dispositions non écrites du droit primitif, et de régler leur exécution, par la création de mesures positives, qui ne peuvent exister dans la loi divine. Sur la question qui nous occupe, comme sur toutes les autres, les traités conclus par les nations européennes, soit entre elles, soit avec les nouveaux peuples de l'Amérique, forment la jurisprudence internationale, et par conséquent le droit secondaire proprement dit. Ils peuvent se diviser en trois catégories. Les uns, se renfermant dans des limites exactes, posées par le droit primitif,

ont restreint la prohibition du commerce, entre les neutres et les belligérants, aux seules armes et munitions de guerre fabriquées et propres à être immédiatement employées à l'attaque où à la défense. Il en est qui ont donné à la restriction plus d'étendue; d'autres enfin ont aboli toute prohibition, toute restriction, laissant le commerce pacifique parfaitement libre, comme en temps de paix.

Examinons ces trois classes de conventions, et voyons quelle est celle qui peut, avec vérité, mériter le nom de droit secondaire, et prévaloir sur les deux autres. Pour établir la discussion, il ne me paraît pas nécessaire de remonter au delà du milieu du XVII[e] siècle; le nombre très-considérable de traités conclus depuis cette époque entre toutes les nations, permet, sans se perdre dans des citations inutiles, d'établir d'une manière positive l'usage des peuples navigateurs. Ce n'est que vers ce temps que le droit international maritime a commencé à sortir des ténèbres de la barbarie, et que les États européens ont compris l'importance de la navigation et du commerce. Il existe d'ailleurs, antérieurement au XVII[e] siècle, peu de traités qui aient donné l'énumération de la contrebande de guerre.

D'après le droit secondaire, il est permis à tous les peuples, sans exception, d'avoir à bord des bâtiments, même marchands, les armes nécessaires pour le service de l'équipage; le souverain du navire seul a le droit de s'opposer à ce que ses sujets soient armés. Tous les traités reconnaissent ce droit des navigateurs neutres. Tout ce qui va suivre s'applique seulement aux armes, munitions et autres marchandises de contrebande excédant ces besoins, et destinées à devenir l'objet d'un commerce avec l'un des belligérants.

Un des traités les plus célèbres sur ces matières, puisqu'il a longtemps servi de base à toutes les transactions des peuples, est celui du 7 novembre 1659, connu sous le nom de traité des Pyrénées; l'art. 12 est ainsi conçu : « En ce genre » de marchandises de contrebande, s'entend seulement être » comprises toutes sortes d'armes à feu, et autres assortiments

d'icelles : comme canons, mousquets, mortiers, pétards, bombes, grenades, saucisses, cercles poissez, affûts, fourchettes, bandolières, poudres, mèches, salpêtre, balles, piques, espées, morions, casques, cuirasses, hallebardes, javelines, chevaux, selles de cheval, fourreaux de pistolets, baudriers et autres assortiments servant à l'usage de la guerre. » L'art. 13 déclare libres toutes les autres denrées, même tout ce qui appartient à la nourriture et substentation de la vie [1]. La presque totalité des traités qui suivirent celui des Pyrénées, copièrent cette disposition, qui déjà se trouvait insérée dans un grand nombre de ceux qui l'avaient précédé [2].

Un demi-siècle plus tard, une guerre générale ébranla l'Europe; il s'agissait de savoir si le royaume d'Espagne, resté sans chef par la mort de Charles IV, viendrait par son adjonction à la couronne de France, ou aux domaines de la maison d'Autriche, rompre l'équilibre continental européen, établi avec tant de peine, et après de si longues guerres, par le traité de Westphalie. La plupart des grandes puissances maritimes prirent part à cette guerre. Elle fut terminée par les traités d'Utrecht, en 1713. La convention commerciale qui fut signée le même jour (11 avril) que les traités poli-

[1] Voyez ce traité : Dumont, *Corps diplomatique*, t. VI, part. II, p. 264; et Fréd. Léonard, t. IV.

[2] Il serait trop long de citer ici tous les traités qui ont, soit avant, soit après la paix des Pyrénées, adopté le principe de la limitation de la contrebande aux armes et munitions. Je me bornerai à en rapporter quelques-uns. Avant ce traité, voyez ceux des 13 août 1646, entre la France et les Provinces-Unies, Dumont, t. VI, part. I, p. 342; 11 septembre 1647, entre l'Espagne et les villes hanséatiques, art. 3, Dumont, t. VI, part. I, p. 403; 17 déc. 1650, entre l'Espagne et les Provinces-Unies des Pays-Bas, art, 6 et 7, Dumont, t. VI, part. I, p. 570; 5 avril 1654, entre l'Angleterre et la Hollande, connu sous le nom de traité de Westminster; 1654, entre l'Angleterre et la Suède (traité d'Upsal); 10 mai 1655, entre la France et les villes hanséatiques; et 3 novembre 1655, entre la France et la Grande-Bretagne. Après le traité des Pyrénées, on peut citer : 17 février 1668, entre l'Angleterre et les Provinces-Unies, Dumont, t. VII, p. 74; 1674, entre les mêmes puissances, Dumont, t. VIII, p. 78; 1667, renouvelé en 1675 et 1679. Entre la Suède et les Provinces-Unies, Dumont, t. VII, p. 37, 316, 437; 24 septembre 1678, traité de Nimègue, entre la France et les Provinces-Unies, Dumont, t. VII, p. 32; 1667, entre la France et l'Angleterre, Dumont, t. VII, part. I, p. 327; 24 février 1677, entre la France et l'Angleterre, art. 4.

tiques, porte, art. 19 : « On comprendra sous ce nom de marchandises de contrebande ou défendues, les armes, canons, arquebuses, mortiers, pétards, bombes, grenades, saucisses, cercles poissez, affûts, fourchettes, bandoulières, poudre à canon, mesches, salpêtre, balles, piques, espées, morions, casques, cuirasses, hallebardes, javelines, fourreaux de pistolets, baudriers, chevaux avec leurs harnais, et tous autres semblables genres d'armes et d'instruments de guerre, servant à l'usage des troupes. » L'article suivant, sans contenir l'énumération de toutes les denrées non prohibées, dont, par conséquent, le commerce reste libre entre les peuples neutres et chacun des belligérants, cite cependant celles de ces marchandises qui pourraient donner lieu à quelques difficultés, à cause de leur usage commun en paix et en guerre. Dans cette classe se trouvent expressément compris : les métaux précieux, monnayés ou non monnayés, les substances alimentaires de toute espèces, tous les tissus, les métaux ordinaires, le charbon, et toutes les matières premières propres à la construction, au radoub, ou à l'armement des vaisseaux. Ces traités furent signés par la France, l'Espagne, l'Angleterre et la Hollande, la république de Venise et la Prusse y accédèrent [1].

Les traités d'Utrecht formèrent, pendant tout le cours du XVIIIe siècle, la base du droit public maritime européen ; un très-grand nombre de conventions internationales leur empruntèrent la définition de la contrebande de guerre [2]. La nouvelle république qui prit naissance dans l'Amérique l'adopta également, comme seule conforme à la loi primitive [3].

[1] Voyez Dumont, *Corps diplomatique*, t. VIII, part. I. Les adhésions se trouvent à la fin des traités.

[2] Voyez, entre autres, les traités des 28 septembre 1716, entre la France et les villes hanséatiques; 1720, entre l'Angleterre et la Suède, Rousset, *Recueil d'acte, Mémoires et traités*, t. II, p. 476; 1754 et 1766, entre l'Angleterre et la Russie, de Martens, *Recueil*, t. I, p. 394; 1er avril 1769, entre la France et les villes hanséatiques, même recueil, t. I, p. 640.

[3] Voyez le traité conclu entre la France et la république des États-Unis, le 6 février 1778; de Martens, *Recueil*, t. II. Voyez aussi la proclamation du con-

La guerre qui s'éleva, à l'occasion de la révolte des colonies anglaises, entre la Grande-Bretagne d'une part, la France, l'Espagne et la Hollande, de l'autre, mit les puissances neutres dans la nécessité de manifester hautement leur opinion, sur toutes les questions soulevées par le commerce pacifique en temps de guerre. En 1780, les prétentions élevées par l'Angleterre sur les marines des peuples neutres, la tyrannie que cette nation voulait faire peser sur les navigateurs pacifiques, forcèrent ces puissances à chercher, dans la force, le seul moyen de salut que leur laissât l'ambition britannique. Elles se réunirent, non pour faire la guerre, mais pour résister, même par les armes, aux exigences du belligérant qui, sous prétexte de la guerre existante, voulait anéantir le commerce et la navigation neutres, pour s'emparer du monopole du monde. Ces traités constitutifs de la neutralité armée furent signés par la Russie, la Suède, le Danemark, la Prusse, les Deux-Siciles, le Portugal, l'Empire et la Hollande; ils reçurent l'assentiment de la France, de l'Espagne, de la Hollande, lorsque plus tard elle se trouva comprise dans les hostilités, et des nouveaux États-Unis d'Amérique[1]. Les actes diplomatiques qui mirent fin à la guerre de l'indépendance américaine, sanctionnèrent tous les mêmes principes, soit en renouvelant et en remettant en vigueur les anciens traités, soit en stipulant expressément les limites de la contrebande de guerre[2].

La même règle se retrouve dans presque tous les traités de la fin du XVIII[e] siècle, et dans ceux qui ont été conclus pendant

grès américain, du 9 mai 1778, même recueil, t. III, p. 17. On peut encore citer le traité du 18 septembre 1779, entre la France et le Mecklembourg, même recueil, t. II, p. 714.

[1] Voyez toutes les proclamations, réponses et traités relatifs à la neutralité armée de 1780, dans le *Recueil* de de Martens. t. III, p. 190 et suiv.

[2] Voyez les quatre traités de Versailles et de Paris, des 2 et 3 septembre 1783, entre la France, la Hollande, l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, d'une part, et l'Angleterre de l'autre; de Martens, t. III, p. 514 et suiv. Le traité de commerce conclu entre la France et l'Angleterre, le 26 septembre 1786, ne se borne pas à rappeler les anciens actes; les art. 22 et 23 reproduisent textuellement les dispositions des art. 19 et 20 des conventions d'Utrecht.

la première partie du XIX[e] [1]. Il faut cependant répéter ici une remarque, que j'ai déjà faite plusieurs fois : c'est que tous les actes dans lesquels l'Angleterre a été partie, depuis 1793 jusqu'en 1856, même ceux de 1815, gardent sur cette question le silence le plus absolu, et, à mon avis, le plus significatif.

Les traités contenant une extension de la contrebande de

[1]. Voyez entre autres traités ceux des 8 octobre 1782, entre la Hollande et les États-Unis d'Amérique, de Martens, *Recueil*, t. IV, p. 451 ; 19 du même mois, entre la Russie et le Danemark, même recueil, t. IV, p. 477 ; 1783, entre la Suède et les États-Unis d'Amérique, même rec., t. III, p. 568 ; 22 janvier 1787, entre la France et la Russie, même rec., t. IV, p. 210 ; 27 octobre 1795, entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, même rec., t. VI, p. 575 ; 21 février 1797, entre l'Angleterre et la Russie, même rec., t. VI, p. 727 ; 4-17 décembre 1800, traités de neutralité armée, entre la Russie, la Suède, le Danemark et la Prusse, même rec., t. VII ; 30 septembre 1800, entre la France et les États-Unis d'Amérique, même rec., t. VII, p. 470 ; 1[er] mars 1801, entre la Russie et la Suède, art. 26, même rec., t. VII, p. 315. La fameuse convention, des 5-17 juin 1801, imposée par l'Angleterre à la Russie, à la Suède et au Danemark, à la suite de la bataille de Copenhague, adopte cette limite de la contrebande dans son art. 2, n° 3. Voyez même rec., t. VII, p. 260. Depuis les traités de 1815, les puissances européennes ont conclu, soit entre elles, soit avec les nouveaux États d'Amérique, un très-grand nombre de traités. Tous ceux qui se sont occupés de cette question, excepté ceux dans lesquels l'Angleterre est partie, ont adopté, pour la contrebande de guerre, la limite du droit primitif. On peut citer entre autres les suivants : 3 octobre 1824, États-Unis d'Amérique avec la république de Colombie, de Martens, *Recueil*, *N. S.*, t. II, p. 412 ; 9 juillet 1827, entre le Brésil et la Prusse, art. 11, même rec., t. VII, p. 470 ; 17 novembre 1827, entre le Brésil et les villes hanséatiques, même rec., t. VII, p. 340 ; 19 juillet 1827, entre le Danemark et les États-Unis du Mexique, même rec., t. X, p. 4 ; 26 avril 1828, entre le Brésil et le Danemark, art. 10, même rec., t. VII, p. 608 ; 18 février 1831, entre la Prusse et le Mexique, même rec., t. XII, p. 534 ; 16 mai 1832, entre les États-Unis d'Amérique et la république du Chili, même rec., t. XI, p. 438 ; 9 décembre 1834, entre la France et la république bolivienne, art. 20, *Bulletin des lois*, à sa date ; 25 septembre 1839, entre la France et le Texas, art. 16, *Bulletin des lois* et *Annales maritimes*, 1840, t. II, p. 751 ; 1[er] octobre 1846, entre la France et la république de la Nouvelle-Grenade, *Bulletin des lois*, à sa date, 18 septembre 1840, entre la Hollande et le Texas, art. 17 ; Murhard, continuateur de de Martens, *Recueil*, t. I, p. 379. Ces traités modernes sont en général plus explicites que les anciens. Le traité du 13 novembre 1836, entre les États-Unis d'Amérique et la confédération Pérou-Bolivienne, art. 13, après avoir fait l'énumération des armes et munitions de guerre prohibées, ajoute : « 4° et généralement toute espèce d'armes ou instruments en fer, acier, bronze, cuivre ou autres matières quelconques, *manufacturés, préparés et fabriqués expressément pour faire la guerre sur terre ou sur mer.* »

guerre sont en petit nombre [1]. Si on les examine avec quelque soin, on voit qu'ils ne sont pas de nature à peser d'un grand poids dans la balance. Tous ou presque tous sont le résultats de circonstances exceptionnelles, qui expliquent la prohibition prononcée, et, en même temps, leur enlèvent toute espèce de valeur, comme monument de la jurisprudence internationale.

Le traité de 1604 et les deux conventions de 1630 furent conclus par l'Espagne avec la France et l'Angleterre, à l'époque où elle était encore en guerre avec les Pays-Bas; cette puissance considérait les habitants des Provinces-Unies comme des sujets rebelles, et élevait la prétention qu'en cette qualité, ils devaient être repoussés de la famille des sociétés européennes; que, par conséquent, les règles du droit international ne pouvaient leur être applicables. C'est par cette raison que cette nation, encore redoutable à cette époque, demanda et obtint que les vivres fussent compris dans la liste de contrebande. Le traité de 1614, entre la Suède et la Hollande, présente un caractère spécial. La Hollande soutenait, contre ses anciens dominateurs, une guerre cruelle qui durait depuis plus de trente ans; elle dut adopter contre l'Espagne les mesures que cette dernière avait si longtemps fait peser sur elle; ce fut par représailles qu'elle comprit dans la liste de contrebande l'argent et les vivres.

Le traité de 1654, conclu entre Olivier Cromwell et la Hollande, présente le même caractère; bien que la guerre n'existât plus entre les Provinces-Unies et l'Espagne, il restait tou-

[1] Ces traités sont au nombre de neuf : 19 août 1604, entre Philippe III, roi d'Espagne, et Jacques I[er], roi d'Angleterre; 5 avril 1614, entre la Suède et les Provinces-Unies des Pays-Bas, Dumont, t. V, part. II, p. 247; 15 novembre 1630, entre la France et l'Espagne; 1630, entre l'Espagne et l'Angleterre; 1654, entre l'Angleterre et la Hollande, Dumont, t. VI, part. II, p. 74; 21 février 1651, entre l'Angleterre et le Danemark, Dumont, t. VI, part. II, p. 346, art. 2; du 21 octobre de la même année, entre l'Angleterre et la Suède; 1742, entre la France et le Danemark; 1794-1795 (29 octobre), entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique, de Martens, *Recueil*, t. VI, p. 369; 25 juillet 1803, entre l'Angleterre et la Suède, même rec., t. VIII, p. 77.



jours entre les deux nations une sorte de haine, qui se trahissait dans toutes les occasions. D'un autre côté, le protecteur n'était pas encore tranquille possesseur de l'Angleterre ; il avait encore à combattre ceux qu'il appelait les rebelles, c'est-à-dire les partisans de la royauté déchue ; il désirait donc les priver de tous secours extérieurs, et prohiber le commerce des vivres et de l'argent. Il suffit de lire ce traité pour se convaincre de la réalité de ces considérations. On voit, en effet, que toutes les stipulations sont dirigées contre les rebelles, auxquels on s'engage même à refuser toute espèce d'asile, de refuge, en un mot tous les secours d'humanité [1]. Un pareil traité ne saurait être compté au nombre de ceux appelés à fixer la jurisprudence.

Il est beaucoup plus difficile d'expliquer les causes qui ont fait comprendre au nombre des objets de contrebande les vivres et l'argent dans les traités conclus en 1661 par l'Angleterre, alors gouvernée par Charles II, avec le Danemark et la Suède. Le premier fut bientôt annulé par un autre traité conclu entre les mêmes puissances, à Copenhague, le 11 juillet 1670 [2].

Dans cette nouvelle convention, la contrebande est res-

[1] L'art. 11 du traité contient la prohibition suivante : « Item quod nullus rebellis, hostisve publicus reipublicæ angliæ in aliqua castra, oppida, villas, portus, districus vel alia loca... intra dominia et territoria fœderatarum provinciarum, quocumque jure vel titulo tenet vel possidet, vel deinceps tenebit vel possidebit, recipietur, nec in ea per aliquam personam, cujuscunque status aut dignitatis fuerit, recipi, vel in iisdem commorari permittetur, aut telerabitur... » Dumont, *Corps diplomatique*, t. VI, part. II, p. 74.

[2] L'art. 3 du traité de 1670 porte : « Lesdits roys, tant pour eux que pour leurs héritiers et successeurs, s'engagent et promettent réciproquement, qu'ils n'assisteront ni ne fourniront aux ennemis de l'une ou l'autre partie *qui seront agresseurs*, aucune provision de guerre, comme soldats, armes, machines, canons, navires, ou autres choses nécessaires pour l'usage de la guerre, ni ne souffriront que leurs sujets en fournissent aucuns. » Dumont, t. VII, part. I, p. 132. Le traité conclu entre les mêmes puissances, en 1669 (29 novembre), contient, dans son art. 3, une convention absolument semblable à celle que je viens de citer. Il est probable, comme le fait remarquer Dumont, que l'acte de 1670 n'est que le renouvellement de celui de 1669. Le roi de Danemark, Frédéric III, était mort ; son successeur, Christian V, aura sans doute voulu assurer son exécution, en le renouvelant. Voyez Dumont, *ubi sup.*, p. 126.

treinte, conformément aux dispositions du droit primitif, aux armes et munitions de guerre. Cependant, et ainsi que nous allons le voir, ce fut par une prétendue interprétation de ce dernier acte, que le traité de 1780, conclu entre les mêmes nations, rangea les munitions navales dans la classe de prohibé de guerre.

Le traité du 13 août 1742, entre la France et le Danemark, étend aussi la liste de contrebande et y comprend les bois de construction, les voiles, goudrons, etc., enfin, tous les munitions navales. La France n'avait jamais tenté d'augmenter le nombre des denrées prohibées; sa loi intérieure ne reconnaissait comme contrebande que les armes et les munitions. Mais, pendant la guerre de la succession espagnole, ses ennemis, l'Angleterre et la Hollande, suivant leur usage constant, avaient défendu aux neutres le commerce des vivres et des munitions navales. Le Danemark avait obéi à cette défense. Cette déférence aux volontés de ses adversaires porta la France à exiger que le commerce, dont on avait voulu la priver, fût désormais prohibé; ce fut une mesure de représailles. Je ne puis approuver le principe, mais je crois la conduite de la France parfaitement justifiée, parce qu'une puissance neutre ne peut refuser à l'un des belligérants ce qu'elle accorde à l'autre. Le Danemark avait consenti à ce que l'Angleterre et la Hollande regardassent comme contrebande les matériaux propres à la construction, au radoub et à l'armement des vaisseaux; il dut consentir la même prohibition, lorsque la France la demanda.

Le 4 juin 1780, l'Angleterre conclut avec le Danemark une convention destinée, est-il dit, à expliquer le traité de commerce de 1670. Ce dernier acte, ainsi que je viens de le dire, ne rangeait dans la classe de contrebande que les armes et munitions de guerre; la clause se terminait par ces mots : « *Navires et autres choses nécessaires pour l'usage de la guerre.* » La convention de 1780, interprétant cette phrase, déclara prohibées les munitions navales. Il est facile de comprendre les motifs qui engagèrent, ou plutôt forcèrent, le Danemark à

souscrire l'explication demandée par la Grande-Bretagne. Isolés comme l'étaient alors les peuples neutres, ils ne pouvaient, chacun séparément, résister à la volonté de la cour de Londres, et devaient souscrire à tout ce qu'elle exigeait.

Mais dès le 9 juillet 1780, c'est-à-dire un mois à peine après avoir consenti ce traité inégal, le Danemark, réuni avec la Russie et la Suède, s'affranchissait de la convention du 5 juin, et déclarait, dans le traité de la neutralité armée, que l'article 3 du traité de 1670 contenait les conventions qui réglaient, entre lui et l'Angleterre, la liste de contrebande [1].

Ce que je viens de dire s'applique également à la convention interprétative du traité du 21 octobre 1661, entre la Suède et l'Angleterre, conclue le 25 juillet 1803. Cette puissance se hâta de l'annuler, autant qu'elle le pouvait, en fixant de nouveau la liste de contrebande dans l'ordonnance de navigation qu'elle promulgua le 21 janvier 1804. La convention de 1803 sera de nouveau examinée, lorsque je parlerai des traités qui ont autorisé le droit de préemption, et de déclaration de contrebande facultative, de la part du belligérant.

De tous les traités qui ont étendu la liste de contrebande, le plus important, à mes yeux, est celui de 1794-1795, conclu entre la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique; il contient deux dispositions distinctes, qui doivent être traitées séparément. D'abord, son article 18, § 1er, comprend dans le prohibé de guerre les munitions navales; puis le § 2 crée, à l'égard des vivres et *autres articles* non classés comme contrebande, une sorte de prohibition *ad libitum*, laissée à la dispo-

[1] L'art. 2 du traité du 9 juillet 1780, constitutif de la neutralité armée entre le Danemark et la Russie, porte : « Pour éviter toute équivoque et tout malentendu sur ce qui doit être qualifié de contrebande, S. M. I. de toutes les Russies et S. M. le roi de Danemark déclarent qu'elles ne reconnaissent comme telles que les marchandises comprises, sous cette dénomination, dans les traités qui subsistent entre Leursdites Majestés et l'une ou l'autre des puissances belligérantes... » L'art. 3 ajoute : « La contrebande déterminée et exclue du commerce des nations neutres, en conformité des traités et des conventions expresses subsistantes entre les hautes parties contractantes et les puissances en guerre, et notamment en vertu du traité de commerce conclu..... entre le Danemark et la Grande-Bretagne, le 11 juillet 1670... »

sition du belligérant. Je n'ai à m'occuper ici que de la première de ces stipulations. Le traité de 1795 est un traité inégal; du moins, il est impossible de le considérer autrement. Les États-Unis d'Amérique y sacrifient tous les principes par eux proclamés au moment de la naissance de leur nationalité. Il était indispensable, pour la nouvelle république, de fixer ses limites avec son ancienne métropole, et surtout de pouvoir jouir de la paix, pour asseoir ses nouvelles institutions, et développer sa marine et son commerce. De son côté, l'Angleterre se montrait facile sur la question des frontières, et même du commerce avec ses possessions d'outre-mer; un point unique lui importait : elle voulait, à tout prix, établir, par un traité avec les colonies, son système maritime. Ce fut sous cette double influence que se conclut le traité de 1795.

De cet examen rapide des faits, il résulte que les traités, déjà si peu nombreux, qui ont méconnu les règles du droit primitif, en étendant la prohibition du commerce à des objets autres que les armes et les munitions, sont presque tous entachés de vices qui les rendent étrangers à la jurisprudence internationale, et, par conséquent, doivent les faire rejeter complétement. Deux seulement restent inexpliqués par les circonstances; on ne saurait prétendre qu'ils peuvent établir un droit secondaire, contraire à celui qui résulte de cette foule de traités, tous plus solennels, tous plus importants, que j'ai cités comme renfermant la restriction à la liberté du commerce neutre, dans les limites posées par le droit des gens primitif.

Les actes qui ont aboli toute espèce de prohibition sont encore en plus petit nombre; à peine peut-on en compter six [1], car l'un d'eux, celui conclu le 10 septembre 1785, en-

[1] Voyez les traités de 1642, entre l'Angleterre et le Portugal, renouvelé en 1654, Dumont, *Corps diplomatique*, t. VI, part. I, p. 254, et part. II, p. 82; 1647, entre l'Espagne et les villes hanséatiques, même rec., t. VI, part. I; 1661, entre le Portugal et les Provinces-Unies des Pays-Bas, même rec., t. VI, part. II; 10 septembre 1785, renouvelé le 11 juillet 1799, entre la Prusse et les États-Unis d'Amérique, de Martens, *Recueil*, t. IV, p. 83.

tre les États-Unis d'Amérique et la Prusse, doit être considéré plutôt comme ayant modifié les conséquences qu'entraîne, pour les neutres, le commerce de contrebande, que comme abolissant la prohibition [1]. Il a substitué le droit de rétention et de préemption à la confiscation : mais il n'a donné aucune énumération des marchandises qui, étant prohibées, devaient être soumises à l'exercice de ce droit. Le traité du 11 juillet 1799, passé entre les mêmes puissances pour renouveler le précédent, a maintenu cette disposition. Dans ce dernier, les articles de contrebande sont désignés; les armes et les munitions de guerre seules sont comprises sous cette dénomination, et soumises au droit de rétention et de préemption.

On doit ranger parmi les traités contraires au droit primitif, et au système que je soutiens, ceux qui ont laissé au belligérant le droit de restreindre le commerce neutre, suivant sa volonté, en classant dans la contrebande des objets qui n'étaient pas spécialement compris dans la prohibition. Je ne connais que deux actes de cette nature; ce sont : 1° le traité de 1794-1795, entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique; et 2° la convention conclue le 25 juillet 1803 entre l'Angleterre et la Suède, pour expliquer l'art. 11 du traité de 1661 [2].

Le premier de ces deux actes est le plus explicite; il porte

[1] L'art. 13 du traité de 1785 porte : «... Pour prévenir les difficultés et les discussions qui surviennent ordinairement par rapport aux marchandises ci-devant appelées de contrebande, telles que armes, munitions et autres provisions de toute espèce, aucun de ces articles, chargés à bord des vaisseaux des citoyens ou sujets de l'une des parties, et destinés pour l'ennemi de l'autre, ne sera censé de contrebande, au point d'impliquer confiscation ou condamnation, et d'entraîner la perte de la propriété des individus. Néanmoins il sera permis d'arrêter ces sortes de vaisseaux et effets, et de les retenir pendant tout le temps que le preneur croira nécessaire... ; mais, dans ce cas, on accordera une compensation raisonnable pour les pertes qui auront été occasionnées par la saisie. Et il sera permis en outre aux preneurs d'employer à leur service, en tout ou en partie, les provisions militaires détenues, en payant aux propriétaires la pleine valeur à déterminer sur le prix qui aura cours à l'endroit de leur destination... »

[2] Voyez ces deux actes dans le *Recueil* de de Martens, le premier, t. V, p. 657; le second, t. VIII, p. 91.

dans l'art. 18, § 2 : « Attendu que la difficulté de préciser les cas où les provisions de bouche et *autres articles* qui, en général, ne sont pas de contrebande, peuvent être considérés comme tels, fait qu'il est nécessaire de pourvoir aux inconvénients et aux mésintelligences qui pourraient en résulter, il est convenu que toutes les fois que ces articles devenus de contrebande, suivant les lois existantes des nations, seront capturés, il ne sera pas permis de les confisquer, mais il sera accordé aux propriétaires une indemnité prompte et complète [1].... » Cette clause laisse entièrement au belligérant le pouvoir de ranger les vivres et *tous autres articles* dans la classe de la contrebande. Les circonstances dans lesquelles fut conclu ce traité peuvent seules expliquer une pareille stipulation : les débats auxquels l'application donna lieu, démontrent que les parties n'avaient pas compris la prohibition dans le même sens.

En 1793, un ordre du conseil britannique avait défendu aux neutres de porter en France des blés, farines et autres provisions de bouche, sous peine de confiscation. Les Américains réclamèrent vivement contre un acte aussi arbitraire. Cet ordre fut révoqué au commencement de 1794. Lors de la discussion du traité, l'Angleterre tenait essentiellement à comprendre les vivres dans la contrebande; les États-Unis s'y opposaient avec énergie ; ne pouvant tomber d'accord sur ce point, il fut convenu d'insérer la clause du § 2 de l'art. 18. Chaque partie crut avoir remporté une victoire sur son adversaire. Le traité était déjà signé, mais les ratifications n'avaient pas encore eu lieu, lorsque, au mois d'avril 1795, l'Angleterre prohiba de nouveau le commerce des vivres, et donna ordre à ses croiseurs d'arrêter et d'amener dans ses ports tous les navires chargés en tout ou en partie de grains et farines dirigés vers la France, afin que les cargaisons fussent achetées par l'État. Les Américains protestèrent contre ce qu'ils regardaient

[1] Voyez de Martens, *Recueil*, t. V, p. 643. Le traité fut signé à Londres, le 19 novembre 1794, et ratifié conditionnellement par le sénat américain, le 24 juin 1795. Les ratifications définitives furent échangées le 29 février 1796.

comme une violation du traité. Les plaintes furent portées devant la commission mixte, créée par ce même traité pour statuer sur les réclamations formées par des citoyens américains, contre le gouvernement anglais, pour raison des saisies et confiscations illégitimes de leurs navires, faites et prononcées par ce gouvernement [1].

La question fut débattue; pour l'Angleterre, on soutint que l'ordre du conseil était justifié par les circonstances. En effet, au moment où il fut promulgué, la France était en proie à une grande disette; il y avait donc espoir fondé de la réduire, par la famine, à accepter les conditions de paix que l'on lui proposait. Les vivres devenaient par conséquent ce que les Anglais appellent *contrebande par accident;* le gouvernement britannique était donc autorisé à les saisir et à se les approprier, en payant le prix, un profit marchand raisonnable, le fret et une indemnité pour la détention du navire. L'esprit du traité était conforme à cette prétention, ainsi que le droit des gens en général. La preuve de ce prétendu principe du droit des gens était tirée d'un passage de Vattel [2]. Les avocats de la cour de Londres donnaient un second motif. La Grande-Bretagne souffrait elle-même, à cette époque, d'une très-grande pénurie de vivres; elle était menacée de la famine; en saisissant les navires américains chargés de vivres, en totalité ou en partie, elle n'avait fait qu'user du droit de la nécessité.

Du côté des Américains, il fut répondu, sur le premier motif : que dans le passage de Vattel, invoqué par la Grande-

[1] Wheaton, dans son *Histoire des progrès du droit des gens*, période IV, § 5, donne un résumé complet de cette importante discussion, dont le résultat a été de mettre au jour les intentions des deux parties contractantes, et d'annuler en réalité le paragraphe 2 de l'art. 18 du traité, c'est-à-dire la reconnaissance de la *contrebande par accident.*

[2] Le passage de Vattel, invoqué par les défenseurs du système anglais, est ainsi conçu : « Les choses qui sont d'un usage particulier pour la guerre, et dont on empêche le transport chez l'ennemi, s'appellent marchandises de contrebande. Tels sont les armes, les munitions de guerre, les bois, et tout ce qui sert à la construction et à l'armement des vaisseaux de guerre, les chevaux, et les vivres mêmes, *en certaines occasions où l'on espère de réduire l'ennemi par la faim.* » *Droit des gens*, liv. III, ch. VII, § 112.

Bretagne, ces mots : *où l'on espère réduire l'ennemi par la faim*, étaient vagues et indéfinis ; qu'ils devaient être réduits à leur juste valeur, à celle que leur donne le droit des gens en général, c'est-à-dire au cas de siége, d'investissement ou de blocus. Vattel lui-même l'avait compris dans ce sens, ainsi qu'il résultait du seul exemple par lui cité à l'appui de son opinion, et tiré de Grotius [1]. On prouvait la vérité de cette interprétation par la sanction que l'auteur lui-même donnait à la défense, en prononçant la confiscation contre la contrebande même des vivres. A l'égard de l'art. 18, § 2 du traité, il était évident, disaient les Américains, que les parties ne pouvant s'entendre sur la question, l'une ne voulant considérer les vivres comme contrebande que dans les cas de blocus; l'autre, au contraire, voulant prononcer la probihition suivant son intérêt ou son caprice, elles s'étaient accordées à laisser régler leurs prétentions par le droit commun, en stipulant, toutefois, une indemnité pour les propriétaires.

Sur le second moyen de justification invoquée par les Anglais, on répondait : que la saisie des vivres ne pouvait être justifiée que par une nécessité telle, qu'il n'existe aucun autre moyen d'échapper à un danger évident et immense. On invoquait à l'appui de cette doctrine l'opinion de Grotius et celle de Bynkershoek [2].

La commission, saisie de cette grave question, décida que les propriétaires de navires devaient être complétement indemnisés.

[1] Voici le fait cité par Grotius et répété par Vattel, à l'appui de son opinion : « Démétrius tenait l'Attique par l'épée ; il avait pris la ville de Rhammes dans l'intention de causer la famine dans Athènes, et il avait presque accompli son dessein, quand un vaisseau chargé de vivres essaya de secourir la ville. » Le prince, s'étant emparé du vaisseau, fit mettre à mort ceux qui le montaient. La punition fut beaucoup trop rigoureuse; mais il est évident qu'il s'agit d'un cas de blocus.

[2] Voyez Grotius, *De jure belli et pacis*, lib. II, cap. II, § 6, n° 2 ; lib. III, cap. I, § 3, n° 5, et Bynkershoek, *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cap. X. Je repousse toujours et dans tous les cas, sans exception, le droit prétendu que l'on veut faire naître de la nécessité. Cependant les Américains avaient raison d'invoquer à l'appui de leur système deux auteurs qui, en reconnaissant ce droit, avaient cherché à lui assigner des limites.

J'ai pensé devoir analyser cette discussion, parce qu'elle montre la valeur réelle du traité de 1795, et les dangers que courent les nations dès qu'elles se laissent entraîner hors des limites du droit primitif. Je reviendrai sur la discussion de *la contrebande par accident* [1].

La convention de 1803, entre l'Angleterre et la Suède, est beaucoup moins explicite que celle-ci; cependant elle contient le même principe. Ni l'une ni l'autre ne peut, comme loi internationale, avoir aucune influence sur la solution de la question de contrebande de guerre.

Ce relevé rapide des divers traités conclus depuis plus de deux siècles montre que le droit secondaire est, sur cette importante question, complétement d'accord avec le droit primitif. En effet, les actes diplomatiques qui restreignent la contrebande de guerre aux objets destinés exclusivement pour la guerre, et immédiatement propres à y être employés, aux armes et munitions, sont beaucoup plus nombreux que les autres; ils forment réellement la jurisprudence internationale, le droit secondaire. Ils sont non-seulement les plus nombreux, mais encore les plus importants, j'ose dire les plus solennels.

Les traités des Pyrénées et d'Utrecht ont toujours été regardés, et sont encore aujourd'hui invoqués par toutes les puissances, comme les bases du droit maritime européen. Ceux qui, en 1780, ont constitué la neutralité armée, réunirent l'assentiment de toutes les nations commerçantes, à l'exception d'une seule, de l'Angleterre. Aucun des actes qui ont consacré l'un des systèmes opposés à la loi primitive ne présente ce caractère d'universalité: ils sont, au contraire, isolés, et doivent leur origine à des circonstances spéciales. Il est même à remarquer qu'aucun peuple n'a adopté, comme système, les dispositions de ces traités; et que tous, sans exception, ont reconnu, comme règle générale, la limitation de la contrebande aux armes et munitions de guerre. Les conven-

[1] Voyez ci-après, § 4.

tions qui ont étendu la restriction du commerce neutre avec les belligérants, celles qui l'ont aboli complétement, sont des exceptions qui, loin de détruire la règle générale, la confirment; elles sont obligatoires, comme toutes celles qui sont contraires au droit primitif, pour les parties contractantes seulement, et pendant le temps qu'elles consentent à les exécuter, mais elles ne peuvent fonder une jurisprudence internationale.

D'après le droit secondaire, la restriction apportée, par l'état de guerre, à la liberté du commerce des peuples neutres, est donc bornée aux armes et munitions de guerre. La liste de contrebande comprend donc : les canons, mortiers, fusils, pistolets et autres armes à feu ; les piques, épées, lances, hallebardes, sabres et toutes autres armes blanches; les pétards, bombes, boulets, balles, grenades, saucisses, cercles poissés, poudre à canon, mèches, *salpêtre;* morions, casques, cuirasses, fourreaux de sabres, épées ou pistolets, baudriers et autres objets d'équipement militaire ; les chevaux de cavalerie et de trait, et leurs selles ou harnais ; en un mot, toutes les armes, tous les instruments de guerre servant à l'usage des troupes. Tous ceux de ces objets qui sont destinés à l'armement du bâtiment neutre et de son équipage ne peuvent être regardés comme objets de contrebande.

§ III. — DE LA CONTREBANDE DE GUERRE, D'APRÈS LES LOIS INTÉRIEURES DES NATIONS.

Les nations sont, ainsi que nous l'avons établi, dans un état de parfaite indépendance les unes envers les autres; aucune d'elles n'a le droit de dicter les lois aux autres. Cependant, dès qu'une guerre éclate, les belligérants ont l'habitude de publier des déclarations, des règlements, des ordonnances, dans lesquels ils tracent la ligne de conduite qu'ils se proposent de suivre envers les peuples restés neutres. Ces actes, quels qu'ils soient, n'ont aucune valeur internationale; ils ne peuvent être, légitimement du moins, appliqués aux peuples

étrangers. Cependant il me paraît nécessaire de les examiner avec soin, parce que, si légitimement ils sont inapplicables aux peuples neutres, nous devons reconnaître que, en fait, toutes les nations puissantes, lorsqu'elles se sont trouvées engagées dans les hostilités, ont employé leur force pour faire prévaloir leurs lois intérieures sur la loi internationale, et les ont appliquées aux peuples étrangers.

Les peuples puissants ont surtout fait tous leurs efforts, lorsqu'ils étaient en guerre, pour aggraver la position des peuples neutres, pour entraver leur commerce; toutes leurs lois intérieures tendent vers ce résultat. Cette politique avait un double but; l'un avoué, reconnu, était de nuire à leur ennemi, de lui imposer des privations, de l'empêcher de se fortifier; c'était moins le motif vrai des mesures prises, qu'un prétexte pour les justifier. Le motif réel, mais non avoué, de ces ordonnances, dont je vais parler, était la ruine du commerce et de la navigation des peuples neutres.

La jalousie commerciale avait remplacé la manie des conquêtes : les nations européennes avaient reconnu que la navigation et le négoce étaient les sources de la richesse, et, par conséquent, de la force et de la grandeur des États. Tous leurs efforts tendaient donc à s'emparer du monopole du monde, ou du moins de la plus grande part possible dans cette riche proie. Les États neutres fleurissaient à l'ombre de la guerre elle-même; le commerce, entre eux et avec les deux belligérants, leur procurait de grands avantages; leurs marines s'augmentaient; en un mot, ils accroissaient leur prospérité commerciale et maritime. Les belligérants voulaient, au contraire, restreindre le commerce de tous les peuples, l'anéantir même afin de se trouver à la paix, avec une marine florissante, les seuls maîtres du commerce du monde.

Dans toutes les questions que nous aurons à traiter, nous retrouverons cet esprit des peuples puissants; c'est lui qui a dicté les lois intérieures des grandes nations. Elles pouvaient sans crainte agir de cette manière. En effet, lorsqu'elles avaient les armes à la main, elles opprimaient facilement les

nations de second ordre, restées neutres, et isolées les unes des autres. Elles ne couraient aucun danger dans les cas où elles se trouvaient elles-mêmes neutres; leur puissance était une garantie que les belligérants n'oseraient user de représailles à leur égard, et ne chercheraient pas à restreindre leur commerce, dans la crainte de s'attirer leur colère. C'est cet esprit d'égoïsme mercantile qui a dicté les lois intérieures des peuples sur la contrebande de guerre. Il est à remarquer que le peuple le plus puissant s'est toujours montré le plus injuste dans ses lois, et le plus rigoureux dans l'inique application qu'il en faisait aux peuples étrangers.

La loi primitive et la loi secondaire sont d'accord sur l'étendue du devoir imposé au neutre; la restriction mise par ce devoir à la liberté naturelle de son commerce, est limitée d'une manière précise; il ne peut fournir aux belligérants, ou à l'un d'eux, des armes, des instruments ou munitions de guerre. Mais les préceptes de la loi divine, les stipulations les plus expresses des traités solennels, ont été méprisés, foulés aux pieds par les nations qui avaient reconnu les uns, et juré l'exécution exacte et fidèle des autres.

Vers le milieu du XVII[e] siècle, la Hollande était une des puissances les plus formidables sur mer; elle fut la première à promulguer des décrets pour étendre la liste des objets prohibés. L'édit du 31 décembre 1657 range dans la contrebande les bois, fers, goudrons, chanvres, toiles à voiles et tous les matériaux propres à la construction, au radoub et à l'armement des vaisseaux, et prononce la confiscation de tous ces objets. La Hollande était alors en guerre contre le Portugal. Depuis cette époque, elle renouvela cette prohibition chaque fois qu'elle se trouva engagée dans une guerre [1]; elle augmenta même encore la liste des objets de contrebande, en y comprenant les grains, farines, viandes et toutes les denrées

[1] Voyez le § 3 de l'édit du 31 décembre 1657, et ce que dit, pour le justifier, Bynkershoek, et les édits de 1652 et 1689, également cités par cet auteur, *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cap. x.

alimentaires [1]. Cette nation, cependant, était dès lors liée par des traités solennels, qui fixaient, d'une manière positive, la liste des objets que les neutres ne doivent pas fournir aux belligérants, et restreignaient la contrebande aux armes et munitions de guerre [2].

Dès le milieu du XVIII[e] siècle, c'est-à-dire dès le moment où sa puissance maritime, déjà en décadence depuis plusieurs années, ne lui permit plus de recueillir les fruits qu'elle s'en promettait, la Hollande abandonna la politique dont elle avait donné l'exemple fatal, et commença à soutenir que la contrebande doit être limitée aux armes et munitions de guerre. Depuis ce moment, ses lois intérieures consacrent les principes qu'elles avaient jusqu'alors méconnus.

L'exemple donné par la Hollande fut suivi par l'Angleterre; dès que cette puissance se trouva assez forte pour imposer ses volontés aux peuples navigateurs, elle entra dans cette voie, fatale aux nations pacifiques, mais dont elle tira pour elle-même des avantages immenses. A la fin du XVII[e] siècle, la Grande-Bretagne, dont tous les traités étaient basés sur les principes du droit primitif, adopta l'usage de promulguer, au commencement de chaque guerre, des ordonnances pour régler le commerce des peuples neutres. Ces règlements, appelés *ordres du conseil*, n'étaient pas permanents; ils n'avaient pas même un caractère définitif pour la durée de la guerre; ils existaient seulement jusqu'à ce qu'il plût au gouvernement, dont ils émanaient, de les changer, de les modifier par de nouveaux ordres.

Réunie avec la Hollande, en 1689, pour faire la guerre à la France, l'Angleterre commença par prohiber les vivres et les

[1] L'édit de 1689 et la convention de guerre signée à Londres, la même année, entre la Hollande et l'Angleterre, alors réunies pour faire la guerre à la France.

[2] La Hollande avait déjà signé le traité du 18 août 1646 avec la France, Dumont, *Corps diplomatique*, t. VI, part. 1, p. 343. L'art. 1[er] de ce traité limite ainsi la contrebande de guerre, « sauf et excepté toutefois les marchandises de contrebande, à savoir : poudres, mousquets et toute sorte d'armes, munitions, chevaux et équipages servant à la guerre. » Celui de 1650 avec l'Espagne, de 1654 avec l'Angleterre, etc.

munitions navales. Bientôt, et en vertu de la convention conclue entre les deux alliées, le 22 août de la même année, la prohibition s'étendit à toute espèce de commerce; la restriction de contrebande disparut pour faire place à un blocus fictif[1].

A peine engagée dans la guerre de 1744, la Grande-Bretagne, malgré la teneur expresse de tous les traités par elle signés, et notamment du traité d'Utrecht, rangea dans la contrebande les bois de construction et les munitions navales.

La paix fut conclue en 1748, par les traités d'Aix-la-Chapelle. Les principes du droit primitif, en matière de commerce neutre, furent de nouveau proclamés, les stipulations des conventions d'Utrecht rappelées et remises en vigueur. L'Angleterre se trouvait liée envers la France par ces traités; avec la Hollande, par celui de 1668 renouvelé plusieurs fois; avec la Suède, par celui de 1720; avec le Danemark, par la convention du 11 juillet 1670[2]; avec la Russie, par celle de 1754. En un mot, tous les actes publics et solennels, conclus par cette puissance, limitaient la prohibition de contrebande aux armes et munitions de guerre. Cependant, à peine la guerre est-elle déclarée entre elle et la France, en 1755, qu'elle publie de nouvelles ordonnances rangeant les munitions navales dans la classe des objets prohibés; les vivres, les productions des colonies ennemies, sont bientôt également comptés dans cette catégorie.

[1] Voyez sur la convention du 12 août 1689 ci-dessus, t. VII, ch. II, sect. II, § 1, et ci-après, tit. IX, *Du droit de blocus*. Voyez aussi de Rayneval, *De la liberté des mers*, t. I, ch. v, § 1.

[2] L'art. 3 de ce traité porte : « Lesdits rois, tant pour eux que pour leurs héritiers et successeurs, s'engagent et promettent réciproquement qu'ils n'assisteront, ni ne fourniront aux ennemis de l'une ou l'autre partie, *qui seront agresseurs*, aucune provision de guerre, comme soldats, armes, machines, canons, navires, ou autres choses nécessaires à l'usage de la guerre, ni ne souffriront que leurs sujets en fournissent aucun..... » Dumont, *Corps diplomatique*, t. VII, part. I, p. 132. En 1780, le 4 juillet, l'Angleterre contraignit le Danemark à souscrire une convention interprétative de cette disposition, et à reconnaître que les munitions navales sont comprises dans l'énumération de la contrebande. Voyez de Martens, *Recueil*, t. III, p. 177.

Le traité de 1763 mit fin aux hostilités; il renouvela toutes les dispositions des anciennes conventions. Tous les actes solennels conclus entre la Grande-Bretagne et les autres puissances, et notamment celui de 1766 avec la Russie, limitent la contrebande de guerre aux armes et munitions de guerre. Cependant, en 1778, elle recommença ses tentatives pour élargir le cercle des prohibitions; mais elle dut s'arrêter devant la coalition des neutres, formée en 1780. Cette guerre présenta le rare spectacle de l'Angleterre exécutant, en partie du moins, les traités par elle consentis, et se conformant aux principes sacrés du droit des gens.

La Grande-Bretagne reprit bientôt son système tyrannique. Dès 1793, elle proclama contrebande de guerre les blés, farines et toutes les substances alimentaires [1]. Les ordres du conseil, rendus par cette puissance depuis cette époque jusqu'à la paix de 1815, ne sauraient être analysés ici; en effet, ils ne se bornent plus à ranger telle ou telle denrée dans la classe des marchandises prohibées, à élargir le cercle de la contrebande; ils proclament l'interdiction totale du commerce, entre les peuples neutres et l'ennemie de la Grande-Bretagne : ce sont en réalité des actes de blocus [2], qui, par conséquent, seront examinés dans le titre suivant.

Une remarque est nécessaire : tous les actes que je viens de citer, toutes ces violations des principes de la loi primitive et de la loi conventionnelle ou secondaire, ont été motivés sur la nécessité, et sur le prétendu droit que l'on veut en faire découler en faveur du belligérant.

L'Angleterre n'a jamais eu de lois intérieures permanentes; elle se réserve d'agir suivant les circonstances, suivant ses

[1] Voyez l'ordre du conseil du 8 juin 1793, portant règlement sur la navigation des peuples neutres pendant la guerre. L'art. 1er porte : « Il sera légal d'arrêter et de retenir tout vaisseau chargé, en totalité ou en partie, de blés, de farines destinés pour les ports de France, ou pour quelques ports occupés par les armées françaises. » De Martens, *Recueil*, t. V, p. 579.

[2] Voyez l'acte du parlement britannique, du 27 juin 1805, et les ordres du conseil des 3 août 1805, 6 mai 1806, 7 janvier et 14 novembre 1807, déjà cités dans le chapitre précédent *Mémoire officiel* de 1812, p. 141 et suiv.

intérêts, ou, comme elle le dit, suivant la nécessité du moment; de changer sa législation maritime pendant la durée de la guerre, autant de fois que cet intérêt l'exige, et que les circonstances le permettent. Il n'en est pas de même de la France. Cette puissance, depuis plusieurs siècles, a une législation intérieure permanente [1], qu'elle applique non-seulement pendant la durée d'une guerre, mais pendant tout le temps qu'elle n'est pas modifiée par de nouvelles lois. L'ordonnance de 1681 est encore la règle française en matière de contrebande de guerre; elle ne prohibe que les armes et les munitions; elle est donc conforme aux préceptes du droit primitif et aux conventions internationales [2]. Cependant, je le dis à regret, la France elle-même, la France qui, depuis si longtemps, s'est déclarée la protectrice de la liberté du commerce neutre, s'est quelquefois écartée de cette voie; elle a violé les préceptes de la loi divine, les conventions par elle consenties, et le principe de ses propres lois, de sa politique.

Pendant la guerre de la succession espagnole, la France rangea parmi les objets de contrebande les munitions navales [3]. Elle alla même plus loin : elle déclara prohibé le commerce des produits du crû ou des fabriques de ses ennemis [4]. Il est vrai qu'elle ne prononce pas, à l'égard de ces marchandises, le nom de contrebande; mais les mots importent peu; le fait de défendre aux neutres de faire le commerce de ces marchandises, et de les confisquer à bord de leurs vaisseaux,

[1] La première ordonnance française sur le fait de la marine remonte à l'an 1400; elle fut modifiée et étendue en 1517 et en 1543 par François Ier. Henri III donna celle de 1584, qui n'est autre que la reproduction de la précédente. Enfin Louis XIV publia l'ordonnance de 1684, qui, en ce qui concerne la contrebande de guerre, est encore aujourd'hui la loi française.

[2] L'art. 11, tit. IX, *Des prises*, liv. III, porte : « Les armes, pondres, boulets et autres munitions de guerre, même les chevaux et équipages, qui seront transportés pour le service de nos ennemis, seront confisqués, en quelque vaisseau qu'ils soient tronvés. »

[3] Voyez la lettre de M. Pontchartrain, du 25 juillet 1704.

[4] Voyez le règlement du roi, du 23 juillet 1704, art. 3 et 4, et celui du 21 octobre 1744, art. 3 et 4. Valin, *Commentaires sur l'ordonnance de* 1681, lib. III, tit. IX, *Des prises*, art. 7.

est, en réalité, une déclaration de contrebande. Le règlement de 1778 abolit ceux de 1704 et 1744, et, pour la contrebande, remit en vigueur l'ordonnance de 1681 [1]. La prohibition ne frappe plus que sur les armes et les munitions de guerre.

Pendant les guerres de la révolution française et de l'empire, la France se laissa emporter à répondre aux mesures iniques prises par l'Angleterre, par des mesures analogues; toutes les prohibitions prononcées par son ennemie, elle les prononça aussi [2], mais par voie de représailles, et en offrant toujours de les lever, dès que l'Angleterre reviendrait à l'exécution des principes du droit international; et même sans aucune condition, à l'égard des peuples neutres qui se mettraient en mesure de faire respecter leur indépendance par la Grande-Bretagne. Je ne prétends pas présenter la conduite de la France, dans cette circonstance, comme conforme aux stipulations de la loi secondaire, mais elle est pleinement justifiée par le droit primitif.

Un des droits les plus importants accordés aux nations pacifiques, par la loi naturelle, est celui de contraindre les belligérants au respect absolu de leur indépendance. Comme tous les droits, celui-ci a un devoir corrélatif; les peuples pacifiques sont dans l'obligation d'exiger, même par la force, des deux belligérants, ce respect absolu de leur liberté. S'ils négligent de remplir ce devoir, s'ils souffrent que l'un des belligérants viole tous leurs droits, et, par exemple, leur interdise tel ou tel commerce innocent avec l'autre partie, ils nuisent à cette dernière, ils favorisent l'autre; ils manquent donc au devoir essentiel de l'impartialité. Pour remplir ce dernier devoir, sans lequel il n'existe pas de neutralité, ils sont dans l'obligation de permettre au second belligérant ce

[1] Le règlement de 1778 abolit ceux de 1704 et 1744, modifie sur certains points importants l'ordonnance de 1681, dont il remet les dispositions en vigueur, en ce qui concerne la contrebande de guerre. Voyez de Martens, *Rec.*, t. III, p. 18, et Lampredi, *Du commerce des neutres*, part. II.

[2] Voyez l'ordre promulgué par le directoire, le 2 mars 1797, les décrets de Berlin et de Milan, *Mémoires officiels* de 1812, et *Bulletin des lois*. Voyez aussi le décret du 11 janvier 1808; de Martens, *Nouveau Recueil*, t. I, p. 475.

qu'ils ont permis au premier; de subir de sa part les mêmes lois qu'ils ont acceptées de la part de l'autre [1]. C'est ce qui justifie pleinement la conduite tenue par la France, dans les guerres de la fin du dernier siècle et du commencement de celui-ci.

L'Espagne, dans les premières années du XVII[e] siècle, tenta d'étendre le cercle de la contrebande, à l'occasion des guerres qu'elle soutint contre les Pays-Bas et contre le Portugal. Elle rangea dans cette classe les vivres de toute espèce et les munitions navales. Elle regardait ses ennemis comme des sujets révoltés, et, par conséquent, comme placés en dehors du droit commun des nations, et prétendait justifier ainsi sa conduite à l'égard du commerce neutre. La décadence rapide de cette puissance si colossale, ne lui permit pas de soutenir longtemps ce système. Dès la fin du XVII[e] siècle, on ne trouve plus aucune tentative faite par elle pour élargir le cercle de la prohibition. Bientôt, l'Espagne adopta la politique suivie par la France; l'ordonnance de 1702 est, sur ce point, presque semblable à celle de Louis XIV de 1681 [2]. Depuis la paix d'Utrecht, la ligne de conduite de cette puissance fut, presque toujours, celle adoptée par la France.

Les nations du nord de l'Europe s'écartèrent rarement des prescriptions du droit primitif dans leurs lois intérieures. Cependant, en 1710, Frédéric IV, roi de Danemark, alors en guerre contre la Suède, publia un règlement qui rangeait dans la classe du prohibé, les blés, farines et les autres substances alimentaires [3]. Mais ce règlement ne put recevoir son exécution.

L'Angleterre, qui usait souvent de ce moyen, lorsqu'elle était belligérante, refusa de reconnaître au roi de Danemark un droit qu'elle s'arrogeait à elle-même, lorsque son intérêt

[1] Ce droit et ce devoir des peuples neutres seront examinés dans le titre dernier.

[2] Voyez le chevalier d'Albren, *Trattado de las presas maritimas*, part. I, cap. x. Voyez aussi le règlement sur la course maritime, du 1[er] juillet 1779.

[3] Règlement danois, du 5 avril 1710, art. 5.

le demandait. Frédéric IV fut contraint de renoncer à l'espoir d'imiter la Grande-Bretagne. Cette résistance, de la part de l'Angleterre, suffit pour démontrer, de la manière la plus évidente, l'injustice des prétentions qu'elle élève elle-même, toutes les fois qu'elle se trouve engagée dans les hostilités [1].

En 1793, la Russie, alors alliée de l'Angleterre, publia, elle aussi, un manifeste aux termes duquel les vivres de toute sorte et les munitions navales furent considérés comme objets de contrebande. Cette déclaration va jusqu'à interdire aux neutres toute communication avec la France; c'est même son but principal; mais elle contient réellement cette disposition restrictive, la seule dont j'aie à m'occuper ici [2]. Le Danemark et la Suède résistèrent avec force à cette prétention; la réponse de M. de Bernstoff, ministre des affaires étrangères du Danemark, est surtout remarquable par l'énergie avec laquelle il établit les vrais principes de la matière [3]. L'acte de 1793 est le seul, émané de la cour de Saint-Pétersbourg, qui se soit éloigné des préceptes du droit primitif. Les circonstances dans lesquelles il fut rendu, ne sauraient excuser cette violation de toutes les règles, de toutes les conventions internationales; mais elles expliquent l'erreur commise par le gouvernement russe. Aveuglé par sa haine contre la France, et poussé par le cabinet de Londres, il adopta une mesure non-seulement contraire à tous les principes, mais encore opposée à ses propres intérêts, et à la politique qu'il avait suivie jusqu'alors et proclamée en 1780 [4]. Au reste, en 1800, il revint à

[1] Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, ch. II, art. 3, § 29.

[2] «..... S. M. a trop bien senti les inconvénients auxquels l'intérêt général serait exposé, si on fournissait à l'ennemi commun la facilité d'alimenter et de prolonger les troubles, au moyen d'un libre transport de vivres et de munitions navales, pour balancer sur le sacrifice de quelques profits momentanés, le moindre de tous ceux qu'exige une si grande cause..... » Note du baron de Krudener, envoyé russe à Copenhague, adressé au ministère danois, le 10 août 1793; de Martens, *Recueil*, t. V, p. 590.

[3] Voyez la réponse du ministre danois, M. de Bernstoff, dans le même recueil, *loc. cit.*

[4] Voyez la déclaration de l'impératrice de Russie, du 28 février 1780, même recueil, t. III, p. 158.

l'exécution des règles du droit et des traités, et ne s'en écarta plus.

Depuis qu'ils ont pris rang parmi les puissances indépendantes, c'est-à-dire depuis le jour où ils se sont affranchis du joug de la mère patrie, les États-Unis d'Amérique ont constamment maintenu, dans leurs lois intérieures, la contrebande de guerre dans les limites tracées par la loi primitive et par les traités. Le commerce des armes et des munitions de guerre seul a été par eux prohibé [1].

Jusqu'au moment de la coalition armée de 1780, la Prusse n'avait pas publié de lois intérieures sur la contrebande de guerre. A cette époque, elle adopta les principes proclamés par les puissances du Nord. Antérieurement, elle avait manifesté son opinion à cet égard. Pendant la guerre de 1744, cette puissance était restée neutre; un grand nombre de navires appartenant à ses sujets furent saisis par les croiseurs anglais, et déclarés de bonne prise, parce qu'ils étaient chargés de munitions navales destinées pour la France. Le roi Frédéric II réclama avec énergie, de la cour de Londres, une indemnité pour cette violation du droit des gens. N'ayant pu obtenir la satisfaction qu'il demandait, il fit saisir le capital et les intérêts d'un emprunt, souscrit par les sujets anglais, et hypothéqué sur les revenus de la Silésie. La discussion de cette question fut confiée, de part et d'autre, à une commission; mais elle porta presque exclusivement sur l'application du principe « le pavillon libre rend libre la propriété ennemie. » Cependant les principes sur la limite de la contrebande furent posés par la commission prussienne, dont le président était le célèbre Cocceius.

Les Anglais ne répondirent pas sur cette partie de la question; ils furent, comme l'avoue Wheaton lui-même, plus embarrassés par cette partie de la discussion, que par aucune

[1] Proclamation du congrès américain, du 9 mai 1778, et celle du président des États-Unis d'Amérique, du 23 avril 1793, même recueil, la première, t. III, p. 17; la seconde, t. V, p. 556.

autre [1]. Malgré tout le talent des commissaires anglais et de leur président Murray, connu depuis sous le nom de lord Mansfield, ils ne purent justifier la conduite de leur gouvernement. Dans cette affaire, la puissance anglaise dut plier ; le roi de Prusse tenait entre ses mains des capitaux anglais ; il obtint une indemnité pour ses sujets. Le traité de Westminster, du 16 janvier 1756, assura le triomphe du droit sur l'injustice.

Ainsi, sur la question de la fixation de la contrebande, les lois intérieures des nations présentent quelques variations. Cependant, si elles pouvaient être la source d'une jurisprudence internationale, d'une loi secondaire, il ne serait pas difficile de savoir à quelle limite doit s'arrêter la restriction imposée au commerce des neutres avec les belligérants. En effet, en supposant un instant qu'elles aient cette valeur, il me semble encore évident que cette jurisprudence serait, en réalité, conforme au droit primitif et au droit conventionnel, tel qu'il est réellement établi.

De tous les peuples navigateurs, deux seulement ont érigé en système le droit, pour le belligérant, de fixer la contrebande; tous les autres adoptent la limite du droit primitif. Or, dans une pareille question, lorsqu'il s'agit d'établir une jurisprudence entre des êtres complétement indépendants, ne reconnaissant aucun pouvoir supérieur et commun, il est évident que l'opinion de la majorité doit seule faire loi. Peu importe la puissance relative de chacune des parties. Dans cette espèce de congrès, la force de chaque membre ne peut augmenter ni diminuer la valeur de son opinion. D'ailleurs, il faut observer que les deux puissances qui ont cherché à

[1] « Les commissaires anglais ont été vraisemblablement plus embarrassés dans cette partie de la discussion que dans aucune autre, par suite de l'état incertain du droit international par rapport à la contrebande de guerre à cette époque... » *Histoire des progrès du droit des gens en Europe*, période 2, § 10. L'auteur se trompe; le droit international n'était nullement incertain à cette époque, sur la question de la contrebande. Depuis, l'Angleterre chercha par quelques traités, et surtout par sa conduite, à le rendre incertain. Sur l'affaire de l'emprunt silésien, voyez Charles de Martens, *Causes célèbres du droit des gens*, t. III.

confisquer à leur profit une partie de l'indépendance des autres, n'agissent pas, d'après leur propre aveu, en vertu d'un droit normal; elles sont forcées de recourir, pour justifier leurs actes, à un droit exorbitant, au droit de la nécessité; elles reconnaissent que ce n'est qu'à l'aide de ce prétendu droit, qu'elles peuvent changer les limites posées par la loi divine à la contrebande de guerre.

La Grande-Bretagne a elle-même condamné son système; elle a elle-même nié l'existence du droit du belligérant, de fixer la liste de contrebande, en refusant au Danemark le pouvoir de faire usage de ce prétendu droit, en niant son existence, alors qu'une autre nation voulait en faire l'application. En agissant ainsi, elle a en réalité proclamé que la loi primitive, que la loi secondaire, étaient contraires à ses prétentions, dont le seul appui était la force matérielle; elle a reconnu que sa conduite n'avait d'autre base que son intérêt personnel.

§ IV. — QUELS SONT LES OBJETS DE CONTREBANDE, D'APRÈS LES PUBLICISTES?

La fixation de la contrebande de guerre, telle qu'elle résulte du droit primitif, a été adoptée par la loi secondaire; un petit nombre de traités seulement se sont écartés de ces règles immuables. L'accord qui règne sur cette matière, entre les deux branches du droit international, est loin de se retrouver dans les œuvres des publicistes.

On peut diviser les auteurs qui ont traité cette matière en trois classes : 1° ceux, en très-petit nombre, il faut l'avouer, qui ont adopté la limite posée par la loi primitive; 2° ceux qui ont étendu plus ou moins cette limite; 3° et les écrivains qui admettent une classe de marchandises douteuses ou susceptibles d'être déclarées contrebande, suivant les circonstances. Je ne parle pas de l'opinion qui déclare libre tout commerce, même celui des armes et des munitions. Un seul auteur, de Rayneval, l'a soutenue. Dans la discussion, j'expo-

serai et je réfuterai son système. J'examinerai également le système anglais relatif à la contrebande par accident.

Bynkershoek est le premier publiciste qui ait adopté et défendu le système du droit primitif, et limité la contrebande de guerre aux armes et aux munitions de guerre [1]. Sa discussion est appuyée sur les traités, qui, à ses yeux, forment la loi internationale, et sur l'usage [2]. Cependant il cherche à excuser la Hollande, sa patrie, d'avoir, en plusieurs circonstances, tenté d'étendre le cercle de la prohibition, en y comprenant les vivres, et surtout les munitions navales. Il présente les édits des 16 décembre 1652, 31 décembre 1657, 9 mars 1689, comme des exceptions, qui, loin de détruire la règle, la confirment. Il ne veut pas que l'on les regarde comme augmentant le nombre des objets de contrebande, mais seulement comme prohibant le commerce des munitions navales, à cause de circonstances spéciales [3]. C'est-à-dire que, tout en s'en défendant, il reconnaît l'espèce de contrebande dont nous allons parler ci-après, *la contrebande par accident.*

Bynkershoek s'élève avec force contre la prohibition du commerce des matières premières, propres à la fabrication des armes ou des munitions. Défendre ce commerce serait, à ses yeux, empêcher presque tout négoce [4]. Et cependant il

[1] « Inter omnes ferè gentes convenit, ne amico liceat ad hostem vehere arma, aliave quæ veniunt appellatione *των contrabande goederen...* » *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cap. x.

[2] « Jus gentium in hanc rem non aliundè licet discere quam ex ratione et usu... usus intelligitur ex perpetuâ quodammodo paciscendi edicendique consuetudine : pactis enim principes sæpè id egerunt in casum belli, sæpe etiam edictis contra quoscunque, flagrante jam bello... » *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cap. x.

[3] «... Quandoque tamen accidit, ut et navium materia prohibeatur, si hostis ea quàm maximè indigeat, et absque ea commodè bellum gerere haud possit, quum ordines generales in § 2 edicti contra Lysitanos, 21 dec. 1657, iis quæ communi populorum usu contrebanda censentur, Lysitanos juvari vetuissent, specialiter addunt in § 3 ejusdem edicti, quia nihil nisi mari à Lysitanis metuebant, ne quis etiam navium materiam iis advehere vellet, palàm sic navium materia à contrebandis distincta, sed ob specialem rationem addita. Ob eamdem causam navium materia conjungitur cum instrumentis belli, in § 2 edicti contra Anglos, 5 dec. 1652, et in edicto ordinum generalium contra Francos, 9 mart. 1689, sed sunt hæ exceptiones quæ regulam confirmant. » Bynkershoek, *ubi sup.*

[4] « Atque indè judicabis an ipsa materia rerum prohibitarum quoque sit prohibita?

soutient que le salpêtre doit être rangé dans la classe des objets de contrebande.

Klüber a suivi l'opinion de Bynkershoek, ou plutôt la lumière de la loi primitive; il ne reconnaît comme prohibés que les armes, munitions et attirails de guerre, et déclare libres, à moins de traités contraires actuellement en vigueur entre le belligérant et le neutre, toutes les autres denrées, sans exception [1]. Pour compléter son opinion, cet auteur eût dû ajouter que le neutre lié par un pareil traité est dans l'obligation de l'exécuter, non-seulement en faveur du belligérant avec lequel il l'a consenti, mais encore avec l'autre partie engagée dans les hostilités; ou de le dénoncer pour faire cesser son existence, et rentrer dans le droit commun. La nation pacifique, en effet, ne peut, sans violer le devoir impérieux de l'mpartialité, se lier par un traité qui la contraint à tenir une conduite plus favorable à un belligérant qu'à l'autre. Elle ne peut avoir un catalogue de contrebande différent avec les deux adversaires, et prétendre pouvoir fournir à l'un certaines denrées, des vivres, par exemple, et les refuser à l'autre.

Un assez grand nombre d'auteurs ont élargi le cercle de la contrebande de guerre, en y comprenant des objets qui, d'après le droit primitif et le droit secondaire, doivent être

et in eam sententiam, si quid tamen definiat, proclivior esse Zoueheus. Ego non essem, quia ratio et exempla me movent in contrarium. Si omnem materiam prohibeas, ex quâ quid bello aptari possit, ingens esset catalogus rerum prohibitarum, quia nulla ferè materia est, ex quâ non saltem aliquid bello aptum fabricemus. Hae interdicta tantum non omni commercio interdicimus, quod valdè esset inutile, et § 4, pacti I dec. 1674, et § 4, pacti 29 nov. 1675, et § 16, pacti 12 oct. 1699, amicos hostibus, quibus arma non licet, permittunt advehere ferrum, æs, metallum, materiam navium, omnia denique, quæ ad usum belli parata non sunt. » Bynkershoek, *ubi sup.*

[1] On comprend sous cette dernière dénomination toutes sortes d'armes, les harnais de chevaux, les munitions de guerre, excepté celles qui sont destinées à la marine. S'il y a incertitude sur la qualité de contrebande, il faut s'en tenir strictement aux termes des traités conclus à ce sujet. A défaut de pareils traités, le droit des gens naturel établissant l'entière liberté du commerce neutre, les marchandises doivent être présumées libres. » *Droit des gens moderne de l'Europe*, part. II, t. II, sect. II, ch. II, § 288.

libres. Mais ils ne sont pas d'accord entre eux sur les marchandises qui doivent être frappées de prohibition ; chacun, obéissant à une idée particulière, ou plutôt à la loi intérieure de la nation à laquelle il était dévoué, proscrit le commerce d'une chose différente. L'un défend au neutre de transporter chez les belligérants l'or et l'argent, l'autre les substances alimentaires ; ceux-ci les munitions navales, ceux-là une partie seulement de ces munitions. Pour éviter la confusion et les répétitions, je discuterai ces diverses opinions lorsque, fixant la liste de contrebande, j'examinerai séparément chacune des espèces de denrées qui ont donné lieu à des doutes.

La troisième classe de publicistes est celle qui a reconnu deux espèces de contrebande, l'une absolue, l'autre motivée sur les circonstances. Ces auteurs sont peu nombreux, mais ils comptent à leur tête Grotius lui-même.

Toutes les choses qui font l'objet d'un commerce ont été divisées, par Grotius, en trois classes : la première comprend celles qui sont utiles dans la guerre, et seulement dans la guerre, les armes et munitions ; la seconde, celles qui ne sont d'aucune utilité pour la guerre, les objets de luxe ; la troisième se compose de toutes les denrées qui ont un usage commun, pendant la paix et pendant la guerre (*usus ancipitis*) : tels sont l'or et l'argent monnayés ou en masses, les vivres de toute nature, les matériaux propres à la construction des bâtiments de mer, à leur armement, à leur radoub ; le fer, le cuivre et les autres métaux, le soufre, le charbon, en un mot toutes les matières qui, à l'aide de la main-d'œuvre, peuvent devenir objets utiles à la guerre. Sur les deux premières catégories, il ne peut s'élever aucun doute : la première compose la contrebande de guerre ; la seconde doit rester libre [1].

[1] « Primum distinguendum inter res ipsas; sunt enim quæ in bello tantum usum habent, ut arma : sunt quæ in bello nullum habent usum, ut quæ voluptati inserviunt : sunt quæ et in bello et extra bellum usum habent, ut pecuniæ, commeatus, naves et quæ navibus adsunt. In primo genere verum est dictum Amalasuinthæ ad Justinianum, in hostium esse partibus qui ad bellum necessaria hosti administrat. Secundum genus querelam non habet. » *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. I, § 5, n° 2.

A l'égard de la troisième, la question est plus difficile. Grotius veut que l'on ait égard à l'état de la guerre. Si l'un des belligérants est dans l'impossibilité de triompher, sans défendre aux neutres de faire le commerce de ces objets douteux; si, pour assurer le succès de ses armes, il est dans la nécessité de prononcer cette prohibition, le droit qui dérive de cette nécessité, l'autorise à le faire. Il peut interrompre le commerce neutre, saisir les objets d'un usage douteux destinés à son ennemi, à la charge de les restituer, si d'autres causes ne viennent s'y opposer [1]. Si cependant le neutre connaissait le dommage que son commerce devait causer au belligérant, si, par exemple, il faisait entrer des vivres dans une place assiégée, il n'y aurait pas lieu à indemnité; si l'intention du neutre était de nuire au belligérant, mais qu'en réalité il ne lui ait causé aucun dommage, ce dernier n'a d'autre droit que de détourner les marchandises, de les retenir, et de prendre des précautions pour l'avenir [2]. Telle est l'opinion du chef de l'école, sur laquelle se sont appuyés tous les publicistes qui ont admis deux espèces de contrebande.

Hubner, cet auteur qui a jeté une lumière si vive sur les droits des peuples pacifiques, jusqu'à lui oubliés et sacrifiés; Hubner admet aussi deux espèces de contrebande : la contrebande au premier, et au second chef. Cette division ne repose pas sur la même base que celle de Grotius. L'auteur danois reconnaît effectivement trois classes de denrées : la première composée des objets essentiellement propres à la guerre, dans

[1] « In tertio illo genere usus ancipitis, distinguendus erit belli status. Nam si tueri me non possum nisi quæ mittuntur intercipiam, necessitas, ut alibi exposuimus, jus dabit, sed sub onere restitutionis, nisi causa alia accedat. » Grotius, *ubi sup.*

[2] «... Quod si juris mei exsecutionem rerum subvectio impedierit, idque scire potuerit qui advexit, ut si oppidum obsessum tenebam, si portus clausos, et jam deditio aut pax exspectabatur, tenebitur ille mihi de damno culpâ dato, ut qui debitorem carceri exemit, aut fugam ejus in meam fraudem instruxit : et ad damni dati modum res quoque ejus capi, et dominium earum debiti consequendi causâ quæri poterit. Si damnum nondùm dederit, sed dare voluerit, jus erit rerum retentione eum cogere ut de futuro caveat obsidibus, pignoribus, aut alio modo. » Grotius, *ubi sup.*, n° 3.

laquelle il fait entrer les munitions navales d'une dimension telle, qu'elles sont nécessairement destinées à la construction, au radoub, ou à l'armement des grands vaisseaux de guerre. La seconde comprend tous les objets d'un usage commun ; enfin la troisième se compose des objets complétement étrangers à la guerre. Mais la classe des diverses marchandises ne sert pas à Hubner à déterminer la classe de contrebande dans laquelle chacune d'elles doit être rangée. C'est la destination du navire neutre qui fixe la nature de la contrebande. Les denrées des deux premières classes sont de contrebande, au premier chef. lorsqu'elles sont destinées à une place, à un camp, à une armée, assiégés, bloqués ou investis ; il en est de même des denrées de la première classe, lorsqu'elles sont transportées directement pour les escadres, flottes, etc., de l'un des belligérants. Les marchandises de la première classe sont contrebande au second chef, lorsqu'elles sont destinées à des ports de commerce: celles de la seconde classe sont rangées dans la même catégorie, si elles sont transportées dans les ports militaires, ou vers les armées de terre et de mer de l'un des belligérants [1].

Les denrées de la seconde classe deviennent également contrebande au second chef, lorsque le neutre les fournit à l'un des belligérants, et refuse la même faveur à l'autre.

Les denrées de la première classe, d'après notre auteur, sont toujours saisissables, mais non toujours soumises à la confiscation ; celles de la seconde classe sont quelquefois saisissables, mais rarement confiscables; enfin, celles de la troisième ne sont jamais saisissables. A l'égard des deux premières, c'est le degré de contrebande qui détermine la saisie et la confiscation [2].

[1] *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, part. II, ch. 1er, § 5.

[2] « Il est à observer, à l'occasion de la distinction que nous venons d'établir entre les choses qui peuvent faire la cargaison d'un bâtiment neutre, que, comme nous le ferons voir plus bas : 1° celles de la première classe sont toujours saisissables, en temps et lieux convenables, quoiqu'elles ne soient pas toujours confiscables ; 2° que celles de la seconde classe ne sont saisissables que dans certains cas, et qu'elles ne doivent être que très-rarement sujettes à confiscation ; 3° qu'enfin les choses com-

Un auteur contemporain, Ortolan, après avoir adopté le système du droit international primitif et secondaire, et limité la contrebande aux armes, munitions et instruments exclusivement destinés à l'usage de la guerre, et reconnu que les matières premières, d'un usage commun dans la paix et dans la guerre, doivent rester libres, revient cependant sur son opinion, pour accorder au belligérant le droit de déclarer de contrebande ces mêmes matières premières, dans certains cas extraordinaires, où ces denrées formeraient réellement une *contrebande déguisée* [1]. Cependant il exclut de cette classe, susceptible d'être, en certain cas, rangée dans le prohibé, les vivres et les objets de première nécessité [2].

Les auteurs, ou plutôt les magistrats anglais chargés d'appliquer les lois intérieures de ce pays aux peuples neutres, les juges de l'amirauté, s'appuyant sur l'opinion de Grotius, admettent également deux espèces de contrebande.

Les objets formant la première classe du savant publiciste, les armes et les munitions de guerre, composent la première espèce; c'est la contrebande absolue. La seconde comprend

prises sous la dernière classe ne sont susceptibles ni de saisie, ni de déclaration de bonne prise, excepté le seul cas où on les enverrait à une place assiégée ou bloquée, dont tout commerce et même toute communication dépendent absolument, à l'égard des neutres, de la volonté de l'attaquant. » Hubner, *ubi sup.*, § 6.

[1] « En conséquence, notre opinion relativement à la contrebande de guerre, au point de vue rationnel, est : 1° que les armes et instruments de guerre quelconques, et les munitions de toute sorte servant directement et exclusivement à l'usage de ces armes, sont les seuls objets qui soient généralement et nécessairement contrebande de guerre; 2° que les matières premières et marchandises de toute espèce propres aux usages pacifiques, bien qu'elles puissent servir également à la confection et à l'usage des armes, instruments ou munitions de guerre, ne sont pas comprises régulièrement dans cette contrebande; que tout au plus est-il permis à une puissance belligérante, eu égard à quelque circonstance particulière propre à justifier cette mesure, de déclarer contrebande telle ou telle de ces marchandises; mais qu'une telle déclaration ne doit être qu'une exception extraordinaire, limitée au cas où ces marchandises formeraient véritablement une *contrebande déguisée*, et de nature par conséquent à confirmer la règle générale, plutôt qu'à l'infirmer. » *Diplomatie de la mer*, lib. III, ch. VI, p. 165 et suiv.

[2] « 3° Les vivres et tous objets de première nécessité ne peuvent en aucun cas, et pour quelque motif que ce soit, être rangés dans la contrebande de guerre, sauf les droits résultant du blocus. »

toutes les denrées d'un usage douteux, rangées par Grotius dans la troisième classe, et même toutes celles qui, dans certains cas, peuvent paraître à l'un des belligérants d'une nécessité telle pour son adversaire, que la privation lui en soit pénible. On l'appelle *quasi-contrebande*, *contrebande par accident*. Elle naît des circonstances, ou plutôt de la volonté, du caprice du belligérant [1]. Souvent les juges de l'amirauté anglaise, en appliquant cette doctrine, ne croient pas pouvoir appliquer aux neutres saisis, comme faisant la quasi-contrebande, la confiscation; ils se bornent à soumettre les objets ainsi prohibés à la détention et à la préemption. C'est ce qui avait été stipulé dans les traités anglais de 1794-1795 avec les États-Unis d'Amérique, et de 1803 avec la Suède.

Examinons rapidement ces quatre doctrines, mais en faisant remarquer que si l'une d'elles était adoptée, la liberté commerciale des peuples pacifiques serait un mot vide de sens.

Le système de Grotius repose tout entier sur le droit de la nécessité; ce prétendu droit n'existant pas, cette doctrine tombe d'elle-même.

Il faut, d'ailleurs, remarquer que cet auteur a confondu la contrebande avec le blocus, choses essentiellement distinctes, je dirai même opposées. Le blocus est un droit du belligérant, ainsi que je l'établirai dans le titre suivant, et n'a aucune analogie avec la défense du commerce de contrebande. Mêler dans le même raisonnement ces deux éléments contraires, c'est évidemment marcher à l'erreur.

La division des objets qui peuvent faire la matière du commerce neutre en trois classes, est, à mes yeux, une erreur. Il n'existe en réalité que deux catégories, les objets de contrebande, les objets d'un commerce libre. La contrebande est l'exception, la liberté est la règle générale d'après le droit primitif.

[1] Voyez dans Wheaton, *Elem. of the intern. law*, 2e vol., l'exposé de cette doctrine. Voyez aussi le même auteur, *Histoire des progrès du droit des gens*, etc., période IV, § 5, et Rutherforth, *Instit.*, vol. II, ch. IX, § 19. Ces deux auteurs exposent et combattent la doctrine anglaise.

Il est impossible de douter que l'opinion de ce célèbre écrivain ait eu une très-grande influence sur les déterminations des peuples, et, par conséquent, ait été la cause, ou du moins l'une des causes, des excès sans nombre commis par les belligérants envers les neutres, depuis deux siècles, et même de plusieurs guerres sanglantes.

Ce que je viens de dire au sujet de l'opinion de Grotius, s'applique également au système anglais, et à la doctrine d'Ortolan. Le système anglais n'est, en effet, autre chose que l'application du droit de la nécessité à la contrebande; c'est le pouvoir donné au belligérant de régler, comme il lui plaît, le commerce des peuples indépendants avec son ennemi; et de prohiber toutes les denrées dont il peut vouloir priver cet ennemi.

Les motifs donnés par les défenseurs de la politique anglaise ne sont pas de nature à la justifier. Ils se bornent à prétendre que la contrebande ne peut être fixée, qu'elle naît surtout des circonstances. Ainsi, les objets même qui ne sont pas de contrebande, comme l'argent, les vivres, les munitions navales, le deviennent naturellement, si le pays pour lequel ils sont destinés est sur le point d'armer une flotte, d'approvisionner une place, en un mot de faire des préparatifs de guerre dans lesquels ces denrées ou d'autres semblables pourraient être employées. Il en serait de même si elles étaient en route pour un port militaire, encore bien qu'il se trouvât des navires marchands dans ce port.

Dans ce cas, la nature du port de destination détermine la nature des objets, et rend prohibés ceux qui ne l'auraient pas été, s'ils avaient été expédiés pour un port purement commercial. On appuie en outre ce système sur l'autorité de Grotius et de Vattel. Je viens de réfuter l'opinion de Grotius; celle de Vattel a été invoquée à tort. Le passage cité de cet auteur, ainsi que je l'ai établi dans le paragraphe précédent, s'applique en réalité au blocus, et non à la contrebande. Si on admettait la politique britannique, toutes les marchandises, sans exception, pourraient devenir contrebande, même la soie,

la laine, le sucre; car le belligérant détermine seul ce dont il juge à propos de priver son adversaire, et les peuples indépendants doivent se soumettre à ses décisions, sous peine de voir leurs navires arrêtés, leurs marchandises confisquées ou du moins soumises au droit arbitraire de préemption. Quelque précaution que prenne l'Angleterre pour voiler ses prétentions, la *contrebande par accident*, ou plutôt *par caprice*, n'est autre chose que l'exercice du droit prétendu de la nécessité.

Au reste, il faut bien remarquer que cette opinion sur la contrebande n'est pas isolée, dans la politique du cabinet britannique, qu'elle se rattache et fait partie d'un vaste système, dont le but apparent et avoué est de nuire à l'ennemi, mais dont le but secret et réel est l'anéantissement du commerce et de la marine des peuples neutres. J'aurai occasion de montrer ce système dans toutes les questions qui vont suivre.

Ortolan s'est déclaré l'adversaire de la contrebande par accident, qu'il appelle *contrebande ad libitum*. Cependant son système me paraît le même, seulement un peu plus restreint. A l'exception des vivres et des objets de première nécessité, tous les autres objets non compris dans la contrebande absolue, les matières premières, les bois de construction, les munitions navales, peuvent, à son avis, être, dans certains cas, déclarés prohibés. Cette déclaration peut être motivée par des circonstances particulières, et frapper certaines choses d'une utilité majeure pour la guerre. « Il ne faut pas, en effet, dit cet auteur, que les neutres puissent éluder, à l'aide de moyens déguisés, la prohibition qui pèse sur eux [1]. » En vertu de cette exception, il crée une nouvelle *contrebande facultative*, semblable à la *contrebande ad libitum*, que j'appellerai également *contrebande de caprice*, dans laquelle il range les matières premières propres à la fabrication des armes et des munitions de guerre, les bois de construction choisis et

[1] Voyez, dans la note ci-dessus, le passage cité du liv. III, ch. VI, *De la diplomatie de la mer*.

façonnés pour la construction des vaisseaux de guerre; les pièces détachées des machines à vapeur, le soufre, le salpêtre, et la houille même, si la marine militaire à vapeur acquiert de l'importance [1].

Au reste, il faut remarquer qu'Ortolan admet le droit de la nécessité [2]. C'est sur ce droit qu'il fonde sa classe de *contrebande déguisée.*

La seconde espèce de contrebande proposée par Ortolan me paraît devoir être rejetée.

Le système d'Hubner ne me paraît pas mieux fondé. Le lieu dans lequel ces objets d'un commerce prohibé sont remis à l'un des deux combattants, ne change pas leur nature, n'ôte pas aux armes de guerre, aux munitions, leur caractère; ils ne sont pas moins destinés à être tournés contre l'ennemi, et propres à être employés à cet usage, immédiatement et sans recevoir aucune tranformation par la main du nouveau possesseur. Je ne parle pas du premier cas de con-

[1] « ... Si les matériaux propres à confectionner les armes, les instruments ou les munitions de guerre sont tellement choisis et préparés, on sont portés dans des circonstances telles, que la fabrication ou l'usage auquel ils sont destinés devienne incontestable, leur transport en pièces ou par matériaux séparés n'étant qu'un moyen d'éluder la défense, le capteur doit être autorisé, quand les faits sont constants, à reconnaître dans ces objets une véritable contrebande de guerre. Tel pourrait être, suivant les circonstances, le cas de bois de construction évidemment choisis et façonnés pour des vaisseaux de guerre, pour des affûts de canons; de chaudières et de machines pour les bateaux à vapeur de l'ennemi, de soufre, de salpêtre pour la fabrication de la poudre, on d'autres éléments d'armes ou de munitions militaires. Nous pensons même que, par la suite, à mesure du développement et de l'importance qu'acquerra la marine militaire à vapeur, la houille, munition indispensable et majeure pour cette marine, sera susceptible d'entrer dans cette catégorie, bien qu'elle soit aussi d'une grande utilité pour les usages industriels et pacifiques. » Ortolan, *ubi sup.*, p. 195, vol. II.

[2] « Toutefois, convaincu qu'il faut accorder quelque chose à l'imprévu et à l'exigence des situations en mer, nous admettons, d'une part, quant à ce qui concerne les cas de nécessité, que la nécessité proprement dite, c'est-à-dire impérieuse, inévitable dans un péril imminent et majeur, auquel il est impossible de se soustraire, si ce n'est par la lésion du droit d'autrui, emporte, non-seulement durant la guerre, mais en tout temps, non-seulement pour les belligérants à l'encontre des neutres, mais, pour tous, excuse d'une telle lésion, sauf l'obligation de réparer le préjudice, qui en est résulté. » *Diplomatie de la mer, ubi sup.*, p. 194.

trebande au premier chef, cité par Hubner; c'est un cas de violation de blocus, qui n'a rien de commun avec la contrebande. Mais comment comprendre une gradation dans la qualité de la même denrée! comment admettre qu'une caisse de fusils sera plus ou moins contrebande, selon qu'elle sera débarquée sur tel ou tel point du littoral de l'un des belligérants, dans un port de guerre, ou dans un havre de commerce? Il est si facile de transporter par terre ces objets d'un lieu à l'autre. D'ailleurs ce n'est pas moins au belligérant que ces armes sont remises, ce n'est pas pour en faire un usage différent; il reste toujours bien constant que c'est pour s'en servir à la guerre et contre son adversaire; que ces fusils sont propres à cet usage, uniquement destinés à cet usage, et qu'ils y seront employés. Comment, au contraire, regarder comme prohibées, parce qu'elles sont portées dans un port militaire, des denrées qui ne peuvent en aucun cas servir à frapper l'ennemi, qui ne peuvent lui causer aucun dommage, des blés, des farines? Ces objets sont innocents; ils ne peuvent pas devenir nuisibles, parce qu'ils seront destinés à un port plutôt qu'à un autre.

Au moyen de cette distinction, le neutre peut éluder son devoir; il lui suffit de changer la destination de son expédition. D'un autre côté, le belligérant peut discuter sur la proximité des ports militaires, des camps, des flottes, des escadres. Il pourrait même arriver à trouver un fait de contrebande dans le transport de certaines denrées, des vivres par les neutres dans un autre port neutre, parce qu'une flotte ennemie peut y entrer pour s'y ravitailler. Ce système a donc a le grave inconvénient de remettre tout en question, de renverser de fond en comble les principes du droit primitif.

Cette divergence d'opinions entre les publicistes les plus célèbres, sur la base de la restriction apportée par la guerre à la liberté du commerce neutre avec les belligérants, se retrouve dans la composition des diverses classes de contrebande, pour ceux qui en admettent plusieurs, et de la classe unique, pour les auteurs qui n'en reconnaissent qu'une seule.

Elle me force à examiner séparément chacun des principaux groupes d'objets, de denrées, qui ont été considérés comme contrebande par les uns, et comme objets d'un commerce libre par les autres.

§ V. — EXAMEN ET CLASSIFICATION DES DIVERS OBJETS DE CONTREBANDE. — CONCLUSION.

Afin de rendre cette discussion aussi claire que possible, je prendrai pour base les trois classes formées par Grotius. La première comprend les armes et les munitions de guerre seulement; la seconde se compose des objets qui ne peuvent être d'aucune utilité dans la guerre, qui sont de pur luxe, quel que soit d'ailleurs le degré de leur utilité dans la vie humaine; enfin la troisième embrasse toutes choses qui sont également utiles et nécessaires pour la paix et pour la guerre. Sur les deux premières classes, il ne s'est jamais élevé de difficultés. La première est la contrebande de guerre, réelle, d'après toutes les lois divines et humaines, internationales et privées; la seconde, au contraire, ne comprend que des choses dont le commerce est licite. Sans doute l'Angleterre, dans ses lois intérieures, a plusieurs fois cru pouvoir prohiber ce commerce, et est même parvenue à l'anéantir par la force. Cette violation de tous les droits des peuples indépendants n'eut pas lieu sous le prétexte de contrebande, mais sous le voile du droit de blocus; nous aurons à l'examiner dans le titre suivant. Au reste, les abus de la force, dont une nation peut s'être rendue coupable, n'établissent pas un droit; les objets compris dans cette classe sont d'un commerce licite; il ne peut s'élever aucune discussion à cet égard.

Il n'en est pas de même des denrées comprises dans la troisième catégorie; nous venons de montrer quelles discussions s'étaient élevées à l'occasion de ce commerce. La dissidence n'a pas seulement porté sur la prohibition de cette classe tout entière, dans certains cas; un grand nombre de publicistes et quelques traités ont pris, parmi les objets qui la composent,

certaines denrées, pour les ranger dans la première, c'est-à-dire pour les frapper de la prohibition absolue, qui pèse sur les armes et les munitions de guerre proprement dites.

Cette diversité d'opinions sur les différentes parties des marchandises composant la troisième classe, nécessite la division de l'examen à faire en plusieurs parties; les espèces principales sur lesquelles portent la difficulté sont: 1° l'or, l'argent et le cuivre monnayés ou en masses; 2° les blés, farines, et autres matières alimentaires; 3° les objets manufacturés, tels que les toiles, les draps grossiers, propres à l'habillement des citoyens peu aisés et des militaires; 4° les bois de construction, le cuivre en feuilles ou à doublage, les ancres, le chanvre, les toiles à voiles, les cordages, le goudron et les autres matières résineuses; en un mot, tout ce qui peut servir à la construction, au radoub et à l'armement des vaisseaux, tout ce qui est ordinairement désigné sous le nom de munitions navales; 5° toutes les matières premières propres à la fabrication des armées et munitions de guerre, le fer, la fonte, l'acier en barre ou en masse, le salpètre, le soufre, le charbon; 6° les chevaux.

J'examinerai ensuite dans quelle classe on doit ranger certains objets nouveaux que les progrès de la science ont découverts ou appliqués, depuis un petit nombre d'années, aux besoins de la guerre, dont très-peu d'auteurs ont pu parler, dont aucun traité ne s'est occupé. Telles sont les machines à vapeur et les diverses parties qui les composent; le coton, devenu depuis peu un agent susceptible, peut-être, de remplacer la poudre; et la houille [1].

[1] Quelques auteurs, notamment Hubner et Galiani, ont compris, dans la contrebande de guerre, les soldats et recrues, les matelots, les mousses, enfin tous les hommes de guerre engagés au service des belligérants. Je ne puis admettre que les hommes soient rangés parmi les objets de contrebande. Il y a d'ailleurs une distinction essentielle à faire à cet égard. J'ai déjà examiné ci-dessus (tit. IV, ch. I) la question de savoir s'il était permis à un peuple neutre de souffrir qu'il fût levé, dans ses Etats, des hommes de guerre pour le service de l'une des parties en guerre, ou de toutes les deux. Dans la sect. 5 et dernière de ce chapitre, je m'occuperai du transport des troupes et recrues, etc., par les navires neutres, pour le compte des belligérants.

ART. 1er. — L'or, l'argent et le cuivre monnayés ou en masse.

L'or et l'argent monnayés et ces mêmes métaux en barre sont en réalité les nerfs de la guerre; une nation qui en serait complétement privée aurait grand'peine, dans l'état actuel de la civilisation, à soutenir les hostilités; je crois même pouvoir affirmer qu'elle serait dans l'impossibilité absolue de le faire. Mais ce signe représentatif des objets, que chacun des membres de la grande famille humaine, et des sociétés qui la composent, désire s'approprier et employer à son usage, ce signe inventé pour convertir les échanges primitifs en un commerce régulier, peut-il être considéré comme contrebande de guerre? D'après le droit primitif, je n'hésite pas à répondre négativement.

Deux raisons principales servent de fondement à mon opinion : 1° l'or, l'argent et le cuivre, monnayés ou non, ne sont pas des instruments de guerre; ils ne peuvent pas être employés immédiatement à frapper l'ennemi, à lui causer une blessure ou la mort : telle n'est pas leur destination; 2° s'ils ont un usage dans la guerre, celui de solder les frais énormes qu'elle entraîne, cet usage n'est pas le principal auquel ils sont destinés, ce n'est qu'une faible partie de leur utilité. L'or et l'argent servent, en effet, à tous les usages de la vie pacifique; ils sont même beaucoup plus employés à la satisfaction des besoins de la paix qu'à ceux de la guerre. Les métaux précieux, sous quelque forme qu'ils soient, ne peuvent donc, d'après le droit primitif, être rangés dans la classe de la contrebande de guerre. Ils sont, d'après cette loi immuable des nations, objets d'un commerce libre.

Le droit international secondaire, comme je l'ai déjà démontré, est d'accord avec la loi primitive sur la fixation de la contrebande. Quelques traités avaient seuls compris les métaux précieux dans la contrebande [1]. On peut donc affirmer

[1] Voyez ci-dessus § 2. Ces traités sont ceux de 1604, entre la France et l'Espagne : 1630, entre l'Espagne et l'Angleterre : 1654, entre l'Angleterre et la Hollande : 1803, convention interprétative du traité de 1662, entre l'Angleterre et la Suède.

que l'or, l'argent et le cuivre moyennés, ou en barre, ne sont pas compris dans la contrebande de guerre, par l'usage et les traités solennels intervenus entre les divers peuples.

Il est nécessaire de remarquer, que ce que je viens de dire, ne saurait autoriser un souverain neutre à envoyer à un des deux belligérants des métaux précieux, pour l'aider à supporter les charges de la guerre. Les métaux ne sont pas contrebande; mais cet envoi direct, d'un souverain à un autre souverain, serait un acte hostile; celui qui le ferait s'exposerait à être considéré et traité comme l'allié du belligérant favorisé.

ART. 2. — Des blés, farines, et autres substances alimentaires.

S'il existe quelques denrées qui, par leur nature même, doivent être les objets d'un libre commerce, il me paraît incontestable que ce sont les grains, les farines, les bestiaux, viandes, poissons; enfin, toutes les denrées qui sont destinées au soutien de la vie de l'homme. En effet, elles sont également nécessaires dans toutes les positions de la vie, pendant la paix comme pendant la guerre; et alors même que les hostilités sévissent avec le plus de rigueur, la population pacifique des États belligérants étant infiniment plus nombreuse que les armées, les vivres servent plus encore aux habitants paisibles qu'aux soldats. D'ailleurs, ces denrées ne peuvent jamais nuire directement à l'ennemi; elles ne sont pas susceptibles de servir contre lui; elles sont donc, par leur nature même, objets d'un libre commerce, d'après les prescriptions du droit des gens primitif. Cette vérité me paraît suffisamment établie par ce que j'ai dit ci-dessus.

Le droit secondaire présente, sur cette question, la même diversité que sur les métaux précieux. La presque totalité des traités admettent, avec le droit primitif, la liberté du commerce des vivres de toute espèce. Ces actes sont non-seulement les plus nombreux, mais encore les plus solennels, les plus importants. Les exceptions à ce principe se retrou-

vent dans les conventions citées dans l'article précédent.

La plupart de ces traités, ainsi que je l'ai déjà fait observer, étaient dirigés contre des sujets rebelles de l'une des parties contractantes; c'était contre eux que les prohibitions étaient prononcées. Or, dans les XVIe et XVIIe siècles, et même pendant une grande partie du XVIIIe, les sujets rebelles n'étaient pas regardés comme des ennemis réguliers; on leur refusait souvent le traitement acccordé aux combattants étrangers; en un mot, ils étaient hors la loi commune des nations. On trouve une preuve frappante de cette distinction inhumaine dans l'un des traités les plus importants, en matière de fixation de contrebande. Le traité des Pyrénées, entre la France et l'Espagne, après avoir énuméré les denrées prohibées et celles dont le commerce doit rester libre, conformément aux vrais principes du droit primitif, fait une exception contre les Portugais, qui avaient secoué le joug de l'Espagne quelques années auparavant, et, par conséquent, étaient regardés par cette puissance comme des rebelles.

Il est donc permis d'affirmer que, d'après le droit secondaire, les blés, farines, légumes, viandes et autres substances alimentaires ne sont pas des objets de contrebande; que les neutres peuvent commercer librement de ces objets avec les nations en guerre.

Tous les auteurs qui ont admis l'existence du droit de la nécessité ont été fatalement entraînés à accorder au belligérant le pouvoir de prohiber le commerce des vivres. Quelques-uns ont rangé les vivres dans la contrebande absolue, c'est-à-dire dans la première classe, de telle sorte qu'à leurs yeux, il n'y a pas même besoin que le belligérant exprime sa volonté de défendre le commerce de ces denrées, et qu'elles sont prohibées de droit, comme les armes et les munitions de guerre.

Henneccius, entre autres, soutient cet avis [1]. Mais il faut

[1] Henneccius, *De navibus ob rect. vet. merc. comm.*, cap. I, § 14. Ce savant jurisconsulte confond souvent la contrebande de douane, que l'on peut appeler contrebande civile, avec celle de guerre. C'est ce qui lui arrive notamment dans les §§ 15



remarquer que cet auteur confond la contrebande de douane, la contrebande civile, avec la contrebande de guerre. C'est dans la première qu'il cherche les règles applicables à la seconde, et notamment en ce qui concerne la classification des diverses denrées comme prohibées ou permises.

La liberté commerciale [1] donne à chaque peuple le pouvoir d'admettre ou de repousser l'échange de certains objets; les denrées qu'il déclare ne pas vouloir recevoir, celles dont il défend l'exportation hors de son territoire, constituent la contrebande civile. Il peut appliquer la prohibition à tout commerce sans exception, soit spécialement avec une nation, soit avec tous les peuples; c'est un droit qui découle de son indépendance absolue.

La prohibition appelée contrebande de guerre repose sur des bases complétement différentes. Le contrat commercial est complet, car le vendeur et l'acheteur sont d'accord; la prohibition, qui vient entraver certaines parties de ce négoce, est établie en faveur d'un peuple étranger. Elle n'émane pas de la libre volonté des deux parties intéressées, de leur indépendance naturelle; elle est, au contraire, une restriction à cette indépendance. Ces deux espèces de contrebande, étant aussi complétement différentes et par leur nature et par leur origine, ne sauraient être confondues, ni même assimilées; les règles de l'une ne peuvent être appliquées à l'autre.

Henneccius commet donc une erreur, lorsque, pour ranger dans la classe de contrebande de guerre les blés, farines, vins, huiles, viandes, etc., il s'appuie sur les défenses faites par les empereurs de Constantinople à leurs sujets, de fournir ces objets aux barbares, ennemis de l'empire. Il est évident que ces souverains, en faisant des règlements relatifs au commerce de leurs propres sujets, en prohibant l'exportation de certaines denrées, pour certains pays, faisaient des lois de douanes, et non des lois internationales. Les motifs bizarres,

et 16 du chapitre cité, dans lesquels il prétend appliquer à la contrebande de guerre les règles et la sanction relative à la contrebande civile.

[1] Voyez ci-dessus, tit. II, section II, t. I, p. 107.

je dirai même ridicules, sur lesquels sont appuyées les défenses de vendre le vin et l'huile aux barbares, suffiraient pour prouver qu'elles sont complétement étrangères au droit des gens[1].

Plusieurs auteurs, suivant les inspirations du droit primitif et secondaire, ont, au contraire, soutenu le principe que les vivres de toute nature sont essentiellement objets d'un libre commerce, entre les peuples neutres et les belligérants, et qu'ils ne peuvent, en aucun cas, être considérés comme contrebande de guerre[2].

En résumé, on peut affirmer que, d'après les lois primitive et secondaire, les seules qui puissent régir légitimement les relations des peuples, les vivres de toute nature sont les objets d'un commerce libre et licite, entre les peuples neutres et les nations en guerre; qu'ils ne peuvent, en aucun cas, être considérés comme contrebande de guerre; enfin, que les belligérants n'ont le droit, sous aucun prétexte, de les ranger dans cette catégorie.

Cette conclusion ne peut s'appliquer au commerce que les nations pacifiques voudraient entretenir avec les lieux bloqués, investis ou assiégés. Le droit de blocus est complétement

[1] Les motifs de cette prohibition, donnés par les lois mêmes qui les prononcent, sont qu'il ne faut pas donner aux barbares le goût de ces riches productions, de peur de les attirer sur le territoire de l'empire et de leur donner l'idée d'en faire la conquête. « E piu che fanciullagine, dit Galiani, e vera stupidita. »

[2] « Quand il serait permis d'affamer un port bloqué, il ne le serait pas d'étendre ce désastre sur tant d'autres ports et sur des provinces entières, lorsque ce malheur tomberait sur des ennemis qui n'ont pas mérité ce surcroît de calamité. Lorsque le roi de Danemark Frédéric IV, étant en guerre avec la Suède, voulut tourner contre son ennemi le même moyen de famine, et empêcher les importations en Suède pour la forcer à faire la paix, toutes les puissances, et particulièrement *la Grande-Bretagne*, réclamèrent contre cette prétention et la déclarèrent unanimement nouvelle et insoutenable. Le gouvernement danois, mieux conseillé, fut obligé de s'en désister. » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. II, art. 2, § 29. Voyez aussi Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. VI. Galiani, dans sa discussion, paraît partager cette opinion; mais sa conclusion n'est pas positive : « Finalmente delle merci della terza classe, se elle non sono manifatturate ancora, cosicche abbian presa quella forma, che ne dichiara la destinazione ad usi di guerra, dico asseverantemente doversi togliere anch' esse della lista de' controbandi. » *De' doveri de' principi neutrali*, etc., part. I, cap. IX, § 4, art. 5.

distinct, complétement différent de la restriction commerciale de contrebande, et, dans ce titre, je me borne à examiner les règles relatives à cette dernière. Dans cet article comme dans celui qui précède, et ceux qui vont suivre, la discussion ne peut s'appliquer au droit de blocus, ni aux conséquences qu'il entraîne.

ART. 3. — Des toiles et draps grossiers propres à l'habillement des citoyens peu aisés et des soldats.

Je ne connais aucun traité qui ait prononcé la prohibition des draps et toiles, susceptibles de servir à l'habillement des troupes; il en existe même plusieurs qui, par leur texte, semblent permettre le commerce des vêtements confectionnés pour les soldats; c'est en ce sens qu'il faut interpréter l'art. 23 du traité de Paris, entre l'Angleterre et la France, du 26 septembre 1786 [1]. Je me serais abstenu de discuter spécialement la liberté du commerce de ces étoffes, si Hubner ne les avait pas rangées dans la classe de contrebande [2], et si plusieurs belligérants ne les avaient déclarées confiscables, par leurs lois particulières. Quelque respectable que soit l'avis du savant diplomate danois, je ne saurais croire que son opinion pût avoir la puissance de changer le droit international primitif, ni même secondaire.

Le droit secondaire est d'accord avec la loi primitive, pour proclamer la liberté du commerce de ces marchandises fabriquées; je dois cependant faire observer que la plupart des traités gardent le silence à cet égard. Mais ce silence même

[1] L'art. 23 porte : « On ne mettra pas au nombre des marchandises défendues celles qui suivent, savoir : toutes sortes de draps, et tous autres ouvrages de manufactures de laine, de lin, de soie, de coton et de toute autre matière, *tous genres d'habillement* avec les choses qui servent ordinairement à les faire... »

[2] Voyez *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, part. II, ch. 1, § 5, p. 182. Hubner range dans la seconde classe de contrebande non-seulement les gros draps et les toiles propres à l'habillement des soldats et des citoyens peu aisés, mais encore les cuirs, les bottes, etc. Mais il faut se rappeler que, d'après cet auteur, c'est moins la nature même des denrées que le lien de la destination qui constitue la contrebande.

consacre la liberté. En effet, la règle générale est la liberté du commerce neutre avec les deux belligérants; la contrebande forme l'exception; or, tous les objets qui ne sont pas nominativement compris dans l'exception, demeurent soumis à la règle générale. Ce n'est pas ici une simple induction; la teneur même de presque tous les traités prouve la réalité de ce que j'avance; dans presque tous il est énoncé : 1° que le commerce restera libre, excepté pour les objets de contrebande spécialement désignés; 2° que toutes les denrées non comprises dans la liste de contrebande seront libres. De cette double énonciation, généralement adoptée, découle la double conséquence que la liberté commerciale est le principe, la prohibition l'exception; que la liste de contrebande est limitative, et celle des denrées libres, lorsque le traité en contient une, seulement énonciative.

A l'égard des lois particulières des belligérants, j'ai déjà souvent prouvé qu'elles n'ont aucune valeur internationale; qu'elles ne peuvent jamais être opposées aux peuples étrangers. Malgré ces lois, et malgré l'opinion d'Hubner, je dois conclure que les toiles et les draps grossiers, propres également à l'habillement des citoyens peu aisés et des soldats, sont objets d'un libre commerce, entre les peuples neutres et les deux belligérants. Je dirai même que les habillements confectionnés pour les troupes doivent également être regardés comme libres.

Art. 4. — Bois de construction, chanvres, toiles à voiles, goudron et autres munitions navales.

Aucune des denrées, rangées dans la classe des objets d'un usage douteux, n'a soulevé plus de discussions que les munitions navales, c'est-à-dire les bois propres aux constructions, les mâtures, les chanvres, toiles à voiles, fer, cuivre à doublage, ancres, poix, résine, brai, en un mot toutes les matières qui servent à la construction, au radoub ou à l'armement des bâtiments de mer. Il est donc nécessaire d'examiner

avec soin les bases sur lesquelles reposent les diverses opinions, et de rétablir la règle invariable du droit international.

Les matériaux désignés sous le nom de munitions navales réunissent-ils les caractères constitutifs de la contrebande? Sont-ils de telle nature que les peuples neutres ne puissent, sans violer leur devoir, sans se rendre coupables d'immixtion aux hostilités, les fournir aux nations belligérantes?

La solution de ces questions, d'après le droit primitif, ne saurait être douteuse. Nous avons établi que, d'après ce droit, la restriction apportée à la liberté du commerce des neutres, par l'état de guerre, ne frappe que les objets immédiatement destinés à devenir, entre les mains du possesseur, un moyen direct d'attaque ou de défense, uniquement propres à la guerre; sans qu'il soit nécessaire, pour les employer à cette destination, de leur faire subir aucune préparation, aucune transformation, par les arts et la main de l'homme.

Les munitions navales ne sont pas des instruments de guerre; elles ne peuvent, en aucun cas, être employées à la guerre, dans l'état où le commerce les fournit au belligérant. Pour devenir de quelque utilité dans les opérations militaires, il est indispensable qu'elles soient mises en œuvre par le nouveau possesseur; que, travaillées et réunies ensemble pour former un seul tout complexe, elles perdent complétement leurs formes primitives. Elles ne possèdent donc pas le second caractère spécial de la contrebande. Le premier ne se rencontre pas davantage dans ces matériaux. Il est, en effet, évident que les bois de construction, le fer brut, le cuivre en feuilles, le chanvre, les toiles à voiles, ne sont pas propres à l'attaque, ou à la défense; qu'ils ne peuvent en aucun cas servir à faire une blessure à l'ennemi, ni être employés contre lui comme moyen direct de nuire.

Les matériaux propres à la construction, au radoub et à l'armement des vaisseaux, et ici le mot armement est pris dans son sens maritime, ne réunissent donc pas les caractères constitutifs de la contrebande; sans qu'il soit besoin de rappeler les arguments développés ci-dessus, je puis donc con-

clure que, d'après le droit des gens primitif, ils ne peuvent être compris parmi les objets prohibés.

La loi internationale secondaire ne s'est pas éloignée de la loi primitive; elle aussi a reconnu que toutes les munitions navales sont libres. C'est ce qui résulte de tous les traités que j'ai cités ci-dessus [1], qui, en limitant aux armes et munitions de guerre, la restriction imposée au commerce neutre, proclament la liberté de toutes les autres denrées. La plupart de ces conventions ne se sont pas bornées à ne pas prohiber les munitions navales, elles les ont énumérées dans la classe des marchandises innocentes.

D'un autre côté, toutes les conventions qui ont eu pour but d'élargir le cercle de la contrebande, ont compris dans cette classe les bois de construction et les autres denrées de cette catégorie.

La France n'a conclu aucun traité qui ait consacré la prohibition de toutes les munitions navales; mais celui du 23 août 1742, avec le Danemark, range dans la contrebande les goudrons, la poix, résine, les voiles et les cordages, c'est-à-dire une partie de ces munitions. Il est difficile de trouver un motif pour justifier cette dérogation à la politique française, à moins de l'attribuer au désir d'user de représailles; mais, dans ce cas, on eût dû étendre la prohibition aux bois de construction, aux ancres, fers et autres métaux, qui sont en réalité les munitions navales les plus importantes, les plus indispensables; en un mot, on eût suivi l'exemple des Anglais. Le traité de 1742 ne le fait pas [2].

Les traités restrictifs, soit à cause de leur petit nombre, soit à raison des vices dont ils sont entachés, ne peuvent avoir aucune valeur, comme jurisprudence, comme droit inter-

[1] Voyez ci-dessus, sect. II, § 2.

[2] Voir ce traité dans le *Codex juris gentium recentissimi* de Wenck, t. I, p. 591. Valin, dans son *Commentaire sur l'ordonnance de la marine de* 1681, sur l'art. 11, tit. IX, liv. III, a commis une grave erreur en avançant que le traité de 1742 proscrivait le commerce des munitions navales, et notamment des mâts et bois de construction pour les navires.

national. On doit donc conclure que, d'après la loi secondaire, les munitions navales sont comptées au nombre des marchandises libres.

Malgré l'accord existant sur ce point entre les règles du droit naturel et de la loi conventionnelle, la plupart des nations européennes ont tenté de prohiber le commerce des matériaux propres à la construction et à l'armement des vaisseaux.

Dans la plupart des lois intérieures, les munitions navales sont rangées dans la contrebande. Ces tentatives, que je n'hésite pas à appeler coupables, remontent au milieu du XVIIe siècle; la Hollande paraît avoir pris l'initiative; en quelques années elle publia trois édits [1] pour prohiber le commerce de ces denrées. Cependant il faut remarquer que cette puissance était alors liée par des traités contraires à cette prétention, et que ses lois intérieures elles-mêmes proclamaient la liberté de ce commerce. Cet exemple fut imité par presque toutes les nations, et notamment par l'Angleterre, qui depuis le XVIIIe siècle a toujours déclaré, dans ses lois intérieures, ou plutôt dans les ordres du conseil, que les matériaux propres à la construction, au radoub et l'armement des bâtiments, étaient objets de contrebande; déclaration contraire à tous les traités signés par la Grande-Bretagne.

La France elle-même suivit cette voie; pendant la guerre de la succession espagnole, elle aussi déclara aux peuples neutres que le commerce des munitions navales était défendu. Il est nécessaire d'ajouter que cette puissance n'agit ainsi que par représailles, lorsque ses ennemis avaient déjà proclamé la même prohibition [2].

Ces ordonnances, édits ou règlements, sont des lois intérieures, et ne peuvent avoir aucune valeur internationale. Il me suffira de faire observer que tous les belligérants, qui ont voulu étendre la prohibition sur les munitions navales, se sont ap-

[1] Voyez les traités cités ci-dessus, même titre, sect. II, § 2.

[2] Voyez la lettre de M. de Pontchartrain, du 25 juillet 1703, et Valin, sur l'art. 11, tit. IX de l'ordonnance de 1681.

puyés sur le prétendu droit de la nécessité, pour justifier l'attentat commis contre l'indépendance des nations pacifiques.

Plusieurs publicistes ont cru devoir adopter la prohibition prononcée par les lois intérieures [1]. Il me paraît utile d'examiner, et de réfuter les principaux arguments employés par eux, pour justifier cette grave extension donnée à la restriction du commerce neutre.

Je ne m'occuperai pas de Grotius et de ses nombreux imitateurs; le seul motif de leur opinion est la nécessité et le droit qu'elle confère; je l'ai déjà combattu et réduit à sa juste valeur. Deux arguments principaux sont donnés à l'appui de la prohibition.

Le premier est tiré des traités mêmes qui ont déclaré les munitions navales objets d'un libre commerce. Il consiste à prétendre que ces denrées sont naturellement prohibées, et que le soin pris, par quelques nations. de les faire inscrire dans les conventions comme libres, prouve cette prohibition; puisque, si elles étaient naturellement libres, il ne serait pas nécessaire de stipulations spéciales pour leur donner ce caractère. D'où l'on conclut que le commerce des objets nécessaires à la construction, etc., etc., des vaisseaux est prohibé, pour toutes les nations qui n'ont pas expressément stipulé la liberté, qui, dans ce cas, est une exception à la règle générale, la prohibition [2].

Ce raisonnement, que Jenkinson et quelques autres publicistes appliquent également à d'autres questions du droit international, peut paraître spécieux. Mais, pour le détruire, il suffit de remonter aux principes incontestés, même par les publicistes dont je combats l'opinion, et au texte des traités. D'après les lois fondamentales du droit primitif, la liberté du commerce, entre les neutres et les parties belligérantes, est la

[1] On peut citer entre autres Grotius, dans le passage rapporté ci-dessus; Vattel, *Droit des gens*, liv. III, ch. VII, § 113. Valin, Jenkinson, Hubner et Galiani ont également admis la prohibition, mais avec des modifications qui seront examinées ci-après.

[2] Voyez de Rayneval, *De la liberté des mers*, t. II, p. 108. Réfutation du discours de Jenkinson, depuis lord Liverpool.

règle générale ; l'exception est la prohibition. Ce principe est incontestable; tous les auteurs, même les partisans du droit de la nécessité, l'ont admis. Or, le principe général existe tant qu'il n'est pas détruit par une exception formelle; donc tous les traités qui ne contiennent pas l'exception expresse, admettent le principe; tous les traités qui ne prohibent pas formellement les munitions navales, les reconnaissent libres.

D'un autre côté, le fait de rappeler le principe, dans les stipulations, ne peut l'affaiblir, le faire regarder comme exception; il reste comme principe, et les traités qui ont proclamé la liberté du commerce des munitions navales d'une manière nominative, n'ont fait autre chose que de rappeler le principe déjà violé plusieurs fois par des peuples intéressés à le méconnaître.

Il faut remarquer d'ailleurs que tous les traités, sans exception, même ceux qui sont le plus hostiles à la liberté commerciale des nations neutres, posent cette liberté comme règle générale, et n'admettent la contrebande que comme une exception [1]. Ce fait seul, qui résulte de tous les textes du droit secondaire, suffirait pour condamner d'une manière absolue le raisonnement apporté à l'appui du système prohibitif. La liberté étant proclamée d'une manière générale, sauf les exceptions expresses, s'applique à tout ce qui n'est pas expressément prohibé. Si on admettait l'argument de Jenkinson, il faudrait arriver à prohiber, en règle générale, toutes les denrées les plus inoffensives, les objets de luxe, que tous les traités citent comme denrées d'un commerce libre, la soie, le coton, le sucre, le café, les drogues médicinales, etc., etc. Il faudrait même déclarer contrebande toutes les marchandises qui ne se trouvent pas formellement mises par les traités au nombre des denrées libres. Ce qui serait une absurdité.

[1] Voyez Grotius et tous ses disciples. Vattel et Jenkinson lui-même sont forcés de poser l'indépendance des nations comme le principe et la base du droit international. Lampredi spécialement développe ce principe, puis il le détruit par l'adoption du droit de nécessité.

Le second argument repose sur un fait. La fourniture des munitions navales aide évidemment mon ennemi dans la guerre qu'il me fait; elle lui donne la possibilité de réparer ses flottes, ou d'en créer de nouvelles, et par conséquent de me nuire; elle doit donc être défendue. La réponse se trouve dans tout ce que nous venons de dire. Les principes fondamentaux du droit international sont invariables; le premier, c'est la liberté et l'indépendance des peuples les uns à l'égard des autres; il est la source de tous les droits des nations. Le second est qu'un peuple ne doit pas nuire directement à celui avec lequel il n'est pas en guerre; c'est la source de tous les devoirs des sociétés humaines, devoirs qui, comme je l'ai déjà établi, sont tous corrélatifs aux droits. Le droit c'est la liberté du commerce; le devoir consiste à ne pas fournir aux combattants les objets immédiatement propres à frapper l'ennemi, exclusivement destinés à cet usage, et pouvant y être employés sans subir aucune préparation, aucune transformation par l'industrie du nouveau possesseur.

La réunion de ces deux caractères seule peut justifier la prohibition. Les bois de construction, chanvres, câbles, cordages, toiles à voiles, ancres, cuivre à doublage, goudron, enfin les munitions navales, ne sont pas propres à être immédiatement employés pour frapper l'ennemi. Si on adoptait l'argument que je combats, il n'existerait plus de commerce permis. Le coton et la laine peuvent servir à faire des vêtements aux soldats; le bois, à construire des affûts ou des travaux de défense; le fer et le cuivre, à fondre des canons; les drogues médicinales, à guérir les soldats malades ou blessés, à les mettre en état de reprendre les armes. Ce serait le cas de dire avec Bynkershoek : « Si on prohibe le commerce de toutes les matières dont on peut faire quelque chose d'utile à la guerre, la liste de prohibition sera longue, car il n'existe presque aucune matière dont on ne puisse fabriquer au moins un instrument de guerre [1]. »

[1] « Si omnem materiam prohibeas ex quâ quid aptari bello possit, ingens esset

Ce qui précède fait assez connaître que je repousse la distinction proposée par Hubner et adoptée par Galiani. Ces deux auteurs séparent les munitions navales en deux classes. Dans l'une, ils placent les mâtures, bois de construction, ancres, câbles, etc., etc., propres à la construction, au radoub et à l'armement des grands vaisseaux de guerre, des frégates, en un mot, dont on fait usage seulement dans les arsenaux de la marine militaire, et rangent ces objets dans la contrebande. Quant aux matériaux exclusivement propres à la construction des bâtiments de cinquième rang et au-dessous, ils veulent qu'ils soient libres [1].

Je ne saurais adopter le système des écrivains qui font des munitions navales une contrebande de circonstance, parce que je repousse, comme contraire aux lois divines et humaines, tout système qui laisse à la volonté, au caprice du belligérant le droit de décider s'il veut permettre ou défendre un commerce quelconque au neutre.

catalogus rerum prohibitarum, quia nulla ferè materia est, ex quà non saltem aliquid bello optum facilè fabricemus. » Bynkershoek, *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cop. x.

[1] « La première classe contiendra : ..... les bois de construction d'une certoine grosseur, surtout les courbes et les mâtures propres pour les vaisseaux de quatrième rang et au-dessus, et ainsi nommément les mâts de vingt-quatre palmes et au-dessus; les grandes voiles faites pour l'équipement de ces vaisseaux; les cordages d'une certaine grosseur, et surtout les câbles à l'usoge des susdits bâtiments... La deuxième classe contiendra... le chanvre, le lin, le goudron, la poix, la résine, le brai... les planches et autres bois de construction propres pour la construction des navires de cinquième rang et au-dessous; les cordes, voiles, mâtures, poulies et autres agrès pour de tels vaisseaux... Nous entendons par contrebande au premier chef... De cette nature sont : ..... E. Les denrées ou marchandises de la première classe fixée ci-dessus dans le § 5, et destinées directement pour les flottes, armées, escadres ou camps des parties belligérantes. On peut et on doit considérer comme contrebande au deuxième chef... *b*. La plupart des denrées, effets et marchandises rangés sous la seconde classe sus-mentionnée et y spécifiée... » *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, part. II, ch. I, §§ 5 et 10. « Dico adunque dovorsi far sempre questa necessaria ed importante separazione. I legnami, gli alberi, le vele, le corde, l' ancore, i ferri per la loro mole o figura unicamente atti alla costruzione, o al corredo delle gran novi non possono escludersi mai da' contrabandi di guerro... Rispetto poi oi materiali destinati alle navi di minor grandezza, non diro gia che abbiansi francamente ad attribuire al solo uso delle navi pacifiche e mercantili..., ma la legal presunzione sara sempre in favor delle mercantili, e non delle guerriere. » Galiani, *De' doveri de' principi neutrali*, etc., cap. IX, § 4, art. 9.

En résumé, d'après le droit primitif, et d'après la loi secondaire, d'accord sur ce point, le commerce des munitions navales est entièrement libre; les neutres peuvent donc porter chez les belligérants toutes les denrées comprises sous cette dénomination, sans violer leurs devoirs. Cette liberté, très-importante pour tous les peuples, l'est surtout pour plusieurs nations, dont la principale ressource consiste dans la vente des matériaux propres à la construction des bâtiments. Peu favorisées de la nature, sous d'autres rapports, elles ne sauraient être privées de ce commerce, sans éprouver des malheurs beaucoup plus grands, que ceux dont les belligérants peuvent être atteints, par les conséquences éloignées de la liberté. Je veux parler des nations du Nord, de la Suède, du Danemark, de la Russie [1].

A l'égard des vaisseaux construits, la question n'a jamais été tranchée par les traités; peu d'auteurs s'en sont occupés, et ceux qui l'ont fait, se sont bornés, comme Azuni, à énoncer une opinion sans entrer dans la discussion. Hubner a suivi cette marche; il déclare contrebande les vaisseaux de guerre construits dans les ports neutres, pour le compte de l'un des belligérants, et faisant route pour ses États [2].

[1] *Droit maritime de l'Europe*, part. II, ch. II, art. 1, t. II, p. 93. Voyez aussi Vattel, *Droit des gens*, liv. I, ch. VII; Bynkershoek, *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cap. IX. Galiani, bien qu'il admette la prohibition du commerce des munitions navales d'une dimension propre à la construction des grands bâtiments de guerre, défend également l'opinion que je soutiens ici : « Ma si la fisica disposione del clima, delle produzioni, o delle applicazioni d' una nazione fosse tale che da siffatto commercio, ed in tempo di pace, ed in quello di guerra ritraesse essa la sua principal sossistenza o ricchezza, certamente non sempre sara vi obbligo d' acconsentire alla sopra detta domanda d' uno de' guerreggianti... » *De' doveri*, cap. XIX, § 2, p. 312.

[2] « Nous entendons par contrebande de guerre au premier chef tout ce que les nations neutres ne sauraient fournir et transporter chez les belligérants sans sortir de cette inaction entière par rapport à la guerre et à ses opérations, qui caractérise essentiellement la neutralité, c'est-à-dire sans prendre une part directe et marquée aux actes d'hostilité qui s'exercent entre les parties belligérantes. De cette nature sont : A..... D. Les vaisseaux de guerre construits dans un port neutre pour le compte ou pour le service des nations belligérantes, faisant route pour quelque lieu de leur domination. » *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, part. II, ch. 4, § 10.

Je ne puis comprendre qu'un bâtiment, quelles que soient sa grandeur, sa forme, sa destination, soit un objet de contrebande de guerre. Le navire n'est pas propre à la guerre, préparé pour servir exclusivement aux opérations militaires, apte à être employé à ces opérations, immédiatement et sans aucun changement, sans aucune addition. Lorsqu'il est dépourvu des canons, des munitions, des armes et des hommes qui doivent les employer, ce n'est pas une machine de guerre; c'est un véhicule plus ou moins grand, plus ou moins solide, mais ce n'est qu'un véhicule. Pour lui donner les qualités spéciales et exclusives qui déterminent le caractère de contrebande de guerre, il est nécessaire de transporter à bord des canons, des armes, des munitions, en un mot tout l'attirail du combat. C'est alors seulement que le bâtiment devient, non une machine de guerre, mais une machine portant des instruments de guerre et susceptibles de nuire, par cette circonstance seulement, au belligérant. Mais la machine elle-même, mais le véhicule dénué de son armement, ne peut être réputé nuisible. Au reste, il faut convenir que ce commerce est peu fréquent, et la meilleure preuve que je puisse donner de l'innocuité de ce négoce, est le silence du droit secondaire à son égard.

En résumé, d'après le droit primitif, comme d'après le droit secondaire, les munitions navales, c'est-à-dire les bois de construction et de mâture, les fers, cuivres, aciers, les ancres, parties d'ancres, les chanvres et les toiles à voiles, les goudrons, brais et autres matières résineuses, en un mot tous les matériaux qui servent à la construction, au radoub et à l'équipement des bâtiments de mer, de quelque dimension qu'ils soient, ne peuvent être compris dans la classe des marchandises dont le commerce est prohibé, entre les neutres et les belligérants, ne sont pas contrebande de guerre. Les bâtiments non armés, construits dans les ports neutres et vendus aux nations engagées dans les hostilités, quelles que soient leur force, la nature de leur construction, sont également objets d'un commerce licite. Ils doivent être régis par la règle

générale, qui est la liberté entière du commerce, entre les nations neutres et les deux belligérants.

Art. 5. — Des matières premières propres à la fabrication des armes et munitions.

Les matières premières propres à la fabrication des armes, telles que le fer, la fonte, l'acier, le cuivre en barre ou en masse, le plomb et autres métaux ; celles qui servent à la confection des munitions, le soufre, le salpêtre, le charbon, doivent-elles être considérées comme contrebande de guerre? D'après le droit primitif, la solution de cette question ne saurait être douteuse. Ces denrées, en effet, ne sont pas des instruments de guerre, elles ne peuvent, dans l'état où elles se trouvent, servir à frapper l'ennemi, à lui nuire. Pour acquérir cette qualité nuisible, et qui caractérise la contrebande, elles doivent subir une transformation, par l'industrie de celui qui veut les employer aux usages de la guerre. Toutes ont d'ailleurs de nombreux usages dans la vie pacifique; la plupart sont même des objets de première nécessité; aujourd'hui surtout, le fer, le cuivre et tous les métaux sont devenus indispensables à l'homme vivant dans l'état de paix; ils sont même d'un usage plus fréquent et plus étendu dans les besoins ordinaires de la vie, que dans la guerre [1].

Il en est de même des autres matières premières dont je viens de parler. Elles ne réunissent donc pas les caractères essentiels et constitutifs de la contrebande; on peut donc affimer que, d'après le droit primitif, les matières premières propres à la fabrication des armes et munitions de guerre ne font pas partie de la contrebande, mais sont des objets d'un libre commerce entre les neutres et les belligérants. C'est

[1] « ... Intanta varieta di servize, che trae l' uomo dal ferro quasi nasce al prima vista dubbio s' egli abbia maggior uso in guerra che in pace. Ma un calcolo piu accuratamente fatto dimostrera sempre esser di gran lunga maggiore il consumo di esso in tutte le arti, i bisogni, i commodi della vita che non ne fa la sola guerra anche tralle nazioni le piu bellicose, ed inquiete. » Galiani, *ubi sup.*, p. 349.

également l'avis d'un auteur qui n'est pas suspect de partialité pour les neutres, de Bynkershoek [1].

Le droit secondaire, sauf les quelques traités restrictifs que j'ai signalés, consacre les principes de la loi primitive pour tous les métaux, pour toutes les matières premières, excepté pour le soufre, et surtout pour le salpêtre. Un grand nombre de conventions internationales ont regardé le salpêtre comme munition de guerre, et l'ont classé expressément dans la contrebande; et parmi ces conventions on trouve les traités les plus libéraux, ceux qui ont surtout respecté la liberté commerciale des peuples neutres, et qui forment réellement le droit secondaire [2].

Il est difficile d'expliquer d'une manière satisfaisante une contradiction aussi frappante.

Plusieurs publicistes ont aperçu cette contradiction. Galiani signale cette disposition comme *bizarre*, mais sous un autre point de vue. Le soufre n'est pas prohibé; le salpêtre se trouve au contraire l'objet d'un commerce défendu; c'est là seulement que l'auteur napolitain voit la contradiction, et, pour la faire cesser, il propose de les prohiber tous les deux [3].

[1] « Si omnem materiam prohibeas ex quâ quid bello aptari possit, ingens esset catalogus rerum prohibitarum... » *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cap. x.

[2] Il me suffira de citer les conventions suivantes : les traités d'Utrecht, du 11 avril 1713, entre la France, l'Angleterre, l'Espagne, la Hollande et le Portugal. Ces traités sont encore aujourd'hui la base de la plupart des conventions européennes. Ils furent conclus dans le but principal d'établir l'équilibre politique de l'Europe. Ils ont consacré le système le plus libéral en matière de commerce neutre. Le traité de 1667, entre la Suède et la Hollande; celui de 1778, entre la France et les États-Unis d'Amérique; de 1786, entre la France et l'Angleterre, etc., etc.; les traités de 1780, constitutifs de la neutralité armée. Ces traités sont ceux dans lesquels les droits des nations neutres furent surtout respectés; ils rangent le salpêtre dans la contrebande de guerre.

[3] « Per una bizarria, di cui non saprei addur la ragione niun trattato ha mai nominato il solfo. Sebben sia il solfo un poco piu del salnitro adoperato in uso innocenti della chimica, e di alcune arti, e qualche poco ne consumino i solfanelli, pure il consumo che se ne fa mediante la polvere, della quale è il secondo ingrediente e tanto maggiore e piu considerabile che io non dubito punto di numerarlo anch' esso tragli indubbitanti controbandi di guerra, quantunque ne da verun scrittore, ne in alcun trattato tra' principi sia stato mai nominato. » Galiani, *ubi sup.*, p. 348.

Azuni a considéré la contradiction sous son véritable point de vue; il conclut que le commerce du salpêtre doit également être déclaré libre, parce que le salpêtre n'est autre chose que l'une des matières premières nécessaires à la fabrication de la poudre [1].

Cette conclusion me paraît complétement juste. La contradiction à relever dans les traités est, non celle qui existe entre le salpêtre et le soufre, mais celle qui ressort de la prohibition de la première de ces denrées, et la déclaration d'innocuité faite pour toutes les autres matières premières.

En droit donc, le commerce du salpêtre est un commerce licite; en fait, ce commerce est prohibé, le salpêtre est objet de contrebande de guerre. Les peuples neutres ont un intérêt très-grand à ramener les traités à la conformité avec le droit primitif; ce n'est pas seulement pour une denrée isolée et peu importante, qui se trouve à tort frappée par la prohibition, c'est pour le principe lui-même qu'il est nécessaire de songer à cette réforme : parce que, lorsque le principe est violé sur un point, quelque petit qu'il soit, il n'a plus de force; il ne cesse pas d'être un principe, mais il cesse d'être inviolable. Nous ne saurions donc trop engager les nations à revenir sur ces traités, à les modifier, pour faire disparaître les dispositions qui sont contraires à la loi primitive.

Tout ce que je viens de dire à l'égard du salpêtre s'applique également au soufre. Matière première et inoffensive par elle-même, il ne peut être rangé, d'après la loi primitive, dans la classe des objets que les peuples neutres doivent s'abstenir de

[1] « Permettre le transport de tout ce qui est propre à construire et radouber les vaisseaux de guerre, comme bois de charpente, fer, cuivre, ancres, voiles, objets sans lesquels on ne peut armer un navire ni composer une artillerie ou des armes offensives et défensives, et prohiber en même temps le salpêtre et le soufre, est une contradiction manifeste. Le salpêtre et le soufre devraient être comptés parmi les marchandises non défendues, quoiqu'ils entrent dans la fabrication des poudres, parce que si le moindre rapport aux innombrables besoins d'une armée ou d'une flotte suffisait pour mériter le nom de contrebande et la prohibition, il n'y aurait plus de marchandises libres dans le commerce..... » *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. II, sect. V, p. 192.

fournir au belligérant. Si on consulte le droit secondaire, il semble naturel que le soufre, cette autre matière indispensable pour la fabrication de la poudre, subisse le même sort que le salpêtre. Il est à remarquer qu'un grand nombre des traités qui ont prohibé le commerce de ce dernier, gardent le silence sur le premier [1]. Cependant il existe un assez grand nombre de traités qui ont formellement prononcé la prohibition, même parmi ceux qui ont été jusqu'ici considérés comme les plus conformes aux règles du droit divin [2], et les plus favorables à la liberté commerciale des peuples neutres.

Une découverte nouvelle a fait connaître la vertu inflammable et explosible du coton soumis à une certaine préparation chimique, et la possibilité de s'en servir pour remplacer la poudre à canon; cette marchandise, dont la consommation est si généralement répandue, et qui est devenue un objet de première nécessité pour les Européens, se trouve donc aujourd'hui une matière propre à la fabrication des munitions de guerre; doit-on la considérer comme contrebande? La question n'a pu encore être soulevée, aucune guerre maritime n'ayant eu lieu depuis la découverte dont je viens de parler; mais elle peut l'être, dès que les hostilités éclateront entre les grandes puissances. Je crois donc devoir la poser. Tous les motifs que je viens de donner en faveur de la liberté du commerce du salpêtre et du soufre s'appliquent, et à plus forte raison, au coton. La consommation du coton, en pleine paix, et pour les besoins ordinaires de la vie, s'élève, pour les usines européennes seulement, à plusieurs millions de balles; il est impossible de prohiber un pareil commerce, pour empêcher

[1] Voyez notamment les traités d'Utrecht, du 11 avril 1713 ; celui de 1786, entre la France et l'Angleterre : de 1778, entre la France et les États-Unis d'Amérique : 31 décembre 1787, entre la France et la Russie : 1794-1795, entre l'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique.

[2] Voyez les traités de 1766, entre l'Angleterre et la Russie, et ceux de 1780 constitutifs de la neutralité armée, dans lesquels la Russie, prenant pour base de la contrebande l'énonciation faite dans celui de 1766, prononce réellement la prohibition du soufre et du salpêtre.

que quelques centaines de balles, au plus, soient converties en munitions de guerre, au moyen d'une main-d'œuvre postérieure à la vente. Je pense donc que cette question doit être résolue négativement, et que, dans aucun cas, cette denrée ne peut être considérée comme contrebande.

Art. 6. — Des machines à vapeur et de la houille.

Depuis quelques années, l'art de la navigation a fait un pas immense; l'application de la vapeur comme agent propulseur des bâtiments, assure désormais aux voyages d'outre-mer une régularité, qu'il était impossible d'atteindre en se servant du vent comme unique moteur. Cette invention si belle, si importante, ne peut manquer de modifier profondément le système des guerres maritimes.

Tous les Etats possèdent des bâtiments de guerre à vapeur; les machines destinées à la navigation, et les pièces détachées qui les composent, doivent-elles être considérées comme objets de contrebande de guerre? Cette question est complétement neuve; aucun traité ne s'est encore préoccupé de la classification de ces moteurs. Un seul auteur en a dit quelques mots, mais sans la discuter d'une manière approfondie [1].

Ortolan range les machines à vapeur, et les pièces détachées qui les composent, dans la seconde classe des objets prohibés, c'est-à-dire dans la catégorie des denrées qui, sans être prohibées par leur nature, peuvent cependant le devenir dans certains cas, dans certaines positions, en un mot dans la contrebande de circonstance. Je ne discuterai pas cette opinion; je repousse formellement toute espèce de contrebande autre que celle qui naît de la loi naturelle; il n'existe, à mes

[1] « ... Tel pourrait être, suivant les circonstances, le cas....... de chaudières ou machines pour les bateaux à vapeur de l'ennemi....... nous pensons même que par la suite, à mesure du développement et de l'importance qu'acquerra la marine militaire à vapeur, la houille, munition indispensable et majeure pour cette marine, sera susceptible d'entrer dans cette catégorie, bien qu'elle soit aussi d'une grande utilité pour les usages industriels et pacifiques. » *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. VI.

yeux, aucune circonstance susceptible de faire prohiber un objet, qui, par sa nature même, n'est pas prohibé.

La question se présente donc dégagée des contradictions qui, malheureusement, obscurcissent la plupart de celles soulevées par le droit international; les faits qui exercent trop souvent une fatale influence sur l'esprit des publicistes ne se sont pas encore produits. Pour la résoudre, il me paraît suffisant de rappeler ce que je viens de dire, en parlant des munitions navales, avec lesquelles les machines à vapeur ont une analogie si complète, que je n'hésite pas à les comprendre désormais sous la même dénomination. Ces machines, même complètes, et à plus forte raison les pièces détachées dont elles se composent, ne sont d'aucune utilité directe dans les faits de guerre; elles ne peuvent servir à frapper l'ennemi; elles ne sont que des agents moteurs du bâtiment comme les voiles; elles font partie des matériaux nécessaires pour la construction des vaisseaux à vapeur, de même que le bois, le fer, les ancres, le goudron et les autres munitions navales.

On ne saurait donc, sans inconséquence, déclarer ces machines objets de contrebande, si on n'applique pas la prohibition à toutes les munitions navales. Or, nous avons dit que, dans notre opinion, tout ce qui sert à la construction, au radoub et à l'armement des vaisseaux, et les vaisseaux eux-mêmes, étaient d'un commerce licite.

Nous devons donc déclarer que les machines à vapeur, que les pièces détachées dont se composent ces machines, véritables munitions navales, sont également les objets d'un commerce libre et permis.

On peut ajouter que les machines à vapeur, même d'une très-grande force, ont des applications très-fréquentes en dehors de la navigation maritime; qu'elles peuvent être employées à des usages de paix, dans les grandes usines, à la navigation des fleuves et rivières, etc., etc. Les neutres peuvent donc transporter librement ces machines chez les belligérants, ou chez l'un d'eux, sans violer leur devoir, sans offenser l'ennemi de celui auquel ils les livrent.

La houille, cette matière indispensable aujourd'hui aux usines, aux manufactures de toute espèce, aux chemins de fer, qui est même d'un si fréquent usage dans la vie domestique, est également nécessaire pour la navigation à la vapeur. Si une guerre maritime éclatait, je ne fais aucun doute que quelques puissances, et notamment l'Angleterre, rangeraient ce combustible dans la classe de la contrebande; c'est dans cette persuasion que je crois devoir dire quelques mots d'une denrée qui, par sa nature même, et par les usages nombreux auxquels elle est employée en temps de paix, me paraîtrait ne devoir soulever aucune difficulté. La houille est sans doute un auxiliaire indispensable des machines, mais elle ne saurait être considérée comme un instrument direct et exclusif de guerre; bien loin de là, les usages pacifiques auxquels elle est employée sont beaucoup plus importants, que ceux qui résultent de l'état de guerre; et la consommation faite pour ces usages pacifiques est beaucoup plus considérable que celle nécessitée par les hostilités. D'après les règles du droit primitif, la houille est donc une denrée dont le commerce doit toujours rester libre.

On ne saurait dire que la loi secondaire s'est prononcée sur cette question; je ne connais qu'un seul traité qui ait fait mention de ce combustible; du moins, je pense que c'est à lui que s'applique le nom de *charbon à fourneau*, employé par le traité de 1786, entre l'Angleterre et la France [1]. Ce traité range le charbon à fourneau dans la classe des denrées non soumises à la prohibition.

Le traité de 1778, entre la France et les États-Unis d'Amérique, compte également le charbon au nombre des marchandises non prohibées. Il est vrai de dire que ces deux conventions ont été souscrites avant l'application de la vapeur comme moteur à la navigation, et que ce n'est que depuis cette importante découverte, que l'on peut élever quelque doute

[1] Voyez le traité du 26 septembre 1786, art. 23 : « On ne mettra pas au nombre des marchandises défendues celles qui suivent : ..... charbon à fourneau... »

sur la qualité du charbon, comme objet de commerce entre les peuples neutres et les belligérants.

Ortolan, dans le passage cité ci-dessus [1], prévoit que la houille sera déclarée contrebande, lorsque la marine militaire à vapeur aura pris de plus grands développements, ou plutôt il pense que cette prohibition sera fondée dans certains cas, c'est-à-dire que, comme les machines à vapeur, la houille serait une contrebande de circonstance. Je ne saurais prévoir comment les traités à intervenir entre les peuples navigateurs trancheront cette question ; mais ce que je puis affirmer, c'est que la houille, d'après le droit primitif, ne fait pas partie de la contrebande ; c'est que la loi secondaire ne peut changer la nature des objets, ni leur donner un caractère qu'ils n'ont pas, d'après les principes qu'elle est appelée à appliquer, mais non à modifier.

ART. 7. — Des chevaux et mulets.

Si on consulte les dispositions du droit primitif, on trouvera que les chevaux, les mulets et les autres animaux employés au transports des denrées, ne sauraient être considérés comme objets dont la vente et le transport sont défendus aux peuples neutres, en temps de guerre. En effet, ces animaux, quelle que soit leur destination, ne peuvent nuire directement à l'ennemi ; ils ne sont pas propres, par eux-mêmes, à décider le gain d'une bataille, le succès d'une expédition, ils ne frappent pas. D'ailleurs ils sont utiles aux arts de la paix, et à la satisfaction des premiers besoins de la vie. L'industrie la plus répandue, celle qui est le plus amie de la paix, qui souffre le plus des calamités de la guerre, l'agriculture, emploie à elle seule un nombre infiniment plus grand de chevaux et de mulets que les guerres les plus acharnées. Les bêtes de somme en général, et le cheval en particulier, ne sont donc pas uniquement propres à la guerre, leur destination à cet égard n'est ni absolue ni exclusive.

[1] Voyez la note 1, p. 141, ci-dessus.

Mais le droit secondaire est loin d'avoir adopté cette solution, en ce qui concerne les chevaux; presque tous les traités ont rangé ces animaux dans la classe du prohibé [1]. Cette quasi-unanimité, si rare dans le droit secondaire, se retrouve également chez les publicistes, qui, trop souvent, ainsi que je l'ai déjà fait observer, se laissent guider par les faits, sans rechercher les sources du droit. Galiani lui-même, qui presque toujours défend les droits des peuples pacifiques, s'est laissé égarer sur cette partie de la question; il dit que les chevaux ne peuvent pas ne pas être regardés comme contrebande de guerre [2]. Il va même plus loin, et considérant l'utilité très-grande dont peuvent être les mulets, pour les charrois de l'artillerie, et bien qu'aucun traité ne les ait prohibés, de son autorité privée, il les déclare également de contrebande [3].

Hubner a cherché à faire une distinction; il ne reconnaît comme contrebande que les chevaux destinés à la remonte de la cavalerie de l'un des belligérants [4]. Mais comment appliquer cette distinction? à quel signe reconnaître le cheval qui doit être vendu pour cette destination spéciale, de celui dont l'acheteur disposera pour un autre travail? Il faudrait, dans ce cas, ne considérer comme contrebande que les chevaux dont la destination serait patente, c'est-à-dire adressés direc-

[1] Il existe cependant quelques traités qui n'ont pas prohibé le commerce des chevaux, mais ils sont en petit nombre. Voyez le traité du 20 juin 1766, entre l'Angleterre et la Russie, et par conséquent ceux de 1780, conclus entre la Russie, la Suède, le Danemark, le Portugal, la Prusse, l'Autriche et la Hollande, pour l'établissement de la neutralité armée. Dans ces traités, la Russie prit pour base de la fixation de la contrebande le traité de 1766. Voyez aussi le traité du 20 décembre 1800, entre la France et les États-Unis d'Amérique.

[2] « Fu percio dalla sapienza de' legislatori romani collocato tra' principali controbandi di guerra, ed i moderni ne' loro piu celebrati trattati ve lo inclusero parimente. » *De' doveri de' principi*, cap. IX, § 4, art. 2, p. 333.

[3] « Checche siesi io inclino ad opinare doversi comprendere ne' controbandi di guerra tra' que' popoli, a quali molto se n' avvalgono; non scorgendo differenza tral cavallo, che sul suo dorso porta l' uomo, e il mulo, che tira i cannoni, le palle, le polveri ed ogni arredo d'artiglieria. » Galiani, *ubi sup.*, p. 335.

[4] *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, p. 2, ch. I, § 5. Les chevaux de remonte sont compris dans la première classe de contrebande.

tement au gouvernement, ou à ses agents officiels et connus. En fait, le plus souvent, les gouvernements traitent avec des particuliers pour la fourniture des chevaux, par conséquent les remontes ne sont pas consignées directement à leurs employés. D'ailleurs il serait très-facile d'éluder la prohibition, si elle était restreinte dans ces termes.

Cette décision des traités, cette unanimité des auteurs, ne sont pas, à mes yeux, de nature à faire fléchir le principe absolu du droit primitif. Je dois les constater, parce qu'avant tout je désire faire un travail pratique, et que, pour y parvenir, je suis dans la nécessité de constater les faits; mais je rappellerai une observation que j'ai déjà énoncée, et qui trouve ici son application exacte. Les traités ne peuvent changer les droits positifs; s'ils obligent les nations qui les ont signés, ce n'est que dans la limite du temps fixé pour leur durée, ou tant que les parties consentent à les regarder comme obligatoires; elles peuvent s'en affranchir et rentrer dans l'exercice de leurs droits, en observant les formalités prescrites par l'usage. Dans tous les cas, ces traités ne peuvent former une jurisprudence, une loi obligatoire pour les peuples qui y sont restés étrangers. Dans la question que nous examinons, tous les traités ne sauraient faire que le cheval soit une arme, ou un instrument destiné et employé exclusivement à la guerre, ni, par conséquent, qu'il soit l'ojet d'un commerce interdit aux neutres par leur devoir.

Je crois donc pouvoir conclure que, d'après les préceptes du droit primitif, les chevaux, mulets et autres bêtes de somme ne sont pas des objets de contrebande, que par conséquent les neutres peuvent continuer à en faire le commerce avec les belligérants, sans violer leur devoir; mais que la loi secondaire a rangé les chevaux dans la classe de contrebande, et laissé les mulets, et autres animaux employés au transport des fardeaux, en dehors de cette catégorie, et par conséquent parmi les objets dont le commerce reste libre.

§ VI. — CONCLUSION.

Je ne pousserai pas plus loin cette énumération ; les principes que je viens de développer, et d'appliquer à certaines denrées spéciales, sont simples ; toutes les questions qui peuvent s'élever sur la classification de marchandises nouvelles ou non énumérées, peuvent facilement recevoir leur solution. Ces principes reposent sur une base unique et invariable, dérivée elle-même du droit primitif.

Toutes les denrées placées par Grotius dans la troisième classe, c'est-à-dire d'un usage douteux (*usus ancipitis*), qui ont par conséquent une utilité dans la paix et dans la guerre, ne peuvent, dans aucun cas, être considérées comme contrebande. La prohibition ne peut frapper que sur les armes et munitions de guerre actuellement fabriquées, propres immédiatement, et sans subir aucune préparation, aucune transformation par l'industrie humaine, à être employées aux usages de la guerre, uniquement destinées à ces usages et ne pouvant recevoir aucune autre destination. Je crois pouvoir présenter comme modèle, l'énumération contenue dans le traité du 6 février 1778, entre la France et les États-Unis d'Amérique, en retranchant seulement les chevaux et le salpêtre : « Sous le nom de contrebande ou de marchandises prohibées doivent être compris : les armes, canons, bombes avec leurs fusées et autres choses y relatives, boulets, poudre à tirer, mèches, piques, épées, lances, dards, hallebardes, mortiers, pétards, grenades, fusils, balles, boucliers, casques, cuirasses, cottes de mailles, et autres armes de cette espèce propres à armer les soldats, porte-mousquetons, baudriers et tous autres instruments de guerre quelconques. » Presque tous les traités conclus récemment par la France, et surtout par les États-Unis d'Amérique avec les nouveaux États de l'Amérique, contiennent la même énumération, et la terminent par une phrase qui me paraît résumer exactement la doctrine que je viens de développer : « Et généralement toute

espèce d'armes et d'instruments en fer, acier, bronze, cuivre, ou autres matières quelconques, manufacturés, préparés et fabriqués expressément pour faire la guerre sur mer ou sur terre [1]. »

Il est important de faire observer que si les peuples neutres ont la liberté de continuer à fournir, et à transporter dans les ports des belligérants, toutes les denrées non comprises dans la liste de contrebande, ils doivent, sous peine de violer le premier devoir de leur position, observer la plus exacte impartialité. J'ai déjà expliqué ce que l'on doit entendre par l'impartialité commerciale [2]; c'est dans ces limites que le neutre doit se tenir, pour remplir exactement tous les devoirs qui lui sont imposés par la loi primitive.

L'état actuel des relations internationales soulève une grave question, à l'occasion de la contrebande de guerre. Depuis plusieurs années, les nations européennes se sont trouvées engagées dans des guerres, d'une nature que j'appellerai spéciale; elles renoncent, en quelque sorte, au droit fondamental de la guerre, au droit de nuire à leur ennemi par tous les moyens licites et directs, aux hostilités actives, aux combats, pour se borner à employer des moyens plus humains, plus doux, si j'ose m'exprimer ainsi. Dans ce cas, elles ne font pas de déclaration de guerre, elles ne notifient pas l'existence des hostilités aux peuples restés pacifiques, cependant elles élèvent la prétention de saisir les navires neutres, qui portent des armes ou des munitions de guerre à leur ennemi, et de confisquer ce qu'elles appellent la contrebande de guerre.

De là naît cette question : Un bâtiment neutre peut-il être arrêté et poursuivi pour fait de contrebande de guerre, alors que les hostilités n'ont pas été dénoncées à son souverain?

[1] Voyez notamment les traités des 13 novembre 1836, entre les États-Unis et le Pérou, art. 13; de Martens, *Nouv. Recueil*, t. XV, p. 113; 28 octobre 1840, entre la France et la république de la Nouvelle-Grenade; *Bulletin des lois*, 1846, 2e semestre, p. 737.

[2] Voyez ci-dessus, tit. V, ch. II, sect. II, t. I, p. 279.

En d'autres termes : existe-t-il une contrebande de guerre, sans notification de guerre?

La réponse à cette question est très-facile; elle se trouve indiquée dans un des titres précédents [1]. La guerre n'existe, à l'égard des peuples qui n'y sont pas engagés, que par la notification; cet acte seul donne ouverture aux droits des belligérants, seul il fait naître les devoirs de la neutralité pour les nations pacifiques. Jusqu'à ce qu'il y ait eu lieu, il n'y a ni belligérants, ni neutres; il n'y a que des sociétés indépendantes et vivant en paix. Cette notification, aussitôt qu'elle est faite, assigne à chacun des droits ou des devoirs nouveaux auxquels il doit se conformer. En un mot, l'état de guerre ne commence, à l'égard des neutres, et avec lui les obligations qu'il entraîne pour ces peuples indépendants, qu'au moment où la notification leur est faite. Il importe peu que les hostilités soient flagrantes en fait, que la guerre déploie toutes ses fureurs; tant qu'elle n'est pas notifiée, elle n'existe pas légalement, elle n'est pas une guerre régulière, et ne peut imposer aucun devoir aux peuples neutres; par conséquent, ils peuvent, sans se rendre coupables de contrebande, continuer à fournir aux deux parties, des armes et des munitions de guerre.

Une question de cette nature s'est présentée récemment devant le conseil des prises français. La guerre existait de fait entre la France et l'Angleterre d'une part, et la république Argentine de l'autre; mais cette guerre ne fut notifiée à aucune des nations restées neutres.

Les deux premières puissances, au lieu d'employer tous les moyens de réduire l'ennemi, se bornèrent à bloquer les côtes de leur adversaire. Le blocus était effectif. Un bâtiment brésilien, *le Comte-de-Thomar*, chargé d'une grande quantité de poudre et de plomb, viola le blocus, fut pris par un des bâtiments chargés de le former, et traduit devant la commission

[1] Voyez ci-dessus, tit. III, *De la guerre*, sect. II, § 1, t. I, p. 132 et s., et notamment p. 144.

des prises établie à Montevideo. La question à juger était complexe. Le navire saisi avait-il violé le blocus? Était-il coupable de contrebande de guerre? La première de ces questions sera examinée dans le titre suivant. Le *Comte-de-Thomar* fut acquitté sur ce premier chef. Mais la commission de Montevideo prononça la confiscation des marchandises de contrebande trouvées à bord. Le conseil d'État, comme conseil des prises, fut appelé à connaître de cette affaire en appel. La décision rendue fait mainlevée de la saisie des poudres et des autres munitions de guerre; elle est conforme au droit des gens primitif et secondaire; mais, et je ne puis m'empêcher de le regretter vivement, elle ne proclame pas le principe réel, le seul sur lequel elle pouvait se fonder avec raison, avec justice [1]. Au lieu de reconnaître que la guerre ne peut être réputée exister, à l'égard des peuples étrangers, lorsqu'elle ne leur a pas été notifiée; que, par conséquent, il ne peut y avoir de contrebande de guerre, lorsque la notification n'a pas été faite; le conseil d'État appuie sa décision sur une distinction mal fondée [2], soulevée par le ministre des affaires

[1] Voici le texte de cette décision du 25 mars 1848 : « Vu le recours des propriétaires et chargeurs du navire brésilien *le Comte-de-Thomar*, contre une décision, en date du 6 août 1846, de la commission *des prises* établie à Montevideo, laquelle déclare de bonne prise 686 barils de poudre et 50 quintaux de plomb en barre trouvés à bord dudit navire; — vu les arrêtés des consuls des 6 germinal an VIII et 2 prairial an XI, les ordonnances des 23 août 1815 et 18 septembre 1836; — considérant que, par décision ci-dessus visée, la commission *des prises*, en ordonnant la restitution du navire *le Comte-de-Thomar*, a néanmoins déclaré valable la prise de 686 barils de poudre et 50 quintaux de plomb en barre; — considérant que si les règles de la pratique constante du droit maritime autorisent la saisie sur un navire neutre des objets de cette nature, qualifiés de contrebande de guerre, c'est dans le cas seulement où le bâtiment capteur appartient à une puissance belligérante; — considérant qu'il résulte d'une lettre du ministre des affaires étrangères que, nonobstant le blocus des côtes de la république Argentine, le gouvernement français n'était pas en état de guerre avec ladite république; — arrête : art. 1er. Est déclarée non valide la prise des barils de poudre et des plombs en barre trouvés à bord du navire brésilien *le Comte-de-Thomar*... »

[2] Je reviendrai sur cette distinction, et j'examinerai si une puissance peut établir le blocus d'un port, d'une côte appartenant à une nation étrangère, c'est-à-dire faire la conquête d'une partie du territoire de cette nation, faire un acte de guerre, sans être en guerre. Voyez ci-après le tit. IX.

étrangères, qui prétend que le blocus des côtes de la république Argentine n'est pas un acte de guerre ; que la France, puissance bloquante, n'a pas cessé d'être en paix avec cette république, d'où la conséquence naturelle que le navire saisi ne pouvait être consideré comme coupable de contrebande de guerre.

Sur cette question, je n'hésite pas à déclarer qu'il n'y a, qu'il ne peut y avoir contrebande de la part d'un neutre, tant que la notification officielle de l'existence de la guerre n'a pas été faite, par l'un des souverains belligérants, au gouvernement neutre. C'est le principe, et, moins encore que les particuliers, les États doivent s'écarter des principes, qui sont la seule sauvegarde de leur indépendance, et la seule base de la vraie grandeur.

SECTION III.

La prohibition du commerce de contrebande s'étend-elle jusqu'à la vente des denrées prohibées, opérée sur le territoire neutre?

Cette question a été traitée, avec beaucoup d'étendue, par Lampredi et par Azuni; la doctrine de ces deux auteurs a été combattue par Galiani. Avant d'examiner l'opinion de ces publicistes, il me paraît indispensable de rappeler les bases de la discussion, de poser les principes qui, d'après la loi primitive, doivent la dominer. Ces principes ont déjà été établis. Ils peuvent se résumer en deux droits et en deux devoirs. Les droits sont : 1° liberté et indépendance du peuple neutre dans son commerce, en temps de guerre, même avec les deux belligérants ; 2° liberté et indépendance absolues du neutre sur son propre territoire. Les deux devoirs sont corrélatifs aux deux droits, ils les limitent. Ce sont : l'impartialité ; 2° l'abstention de tous actes directs de guerre, et par conséquent de fournir aux belligérants les armes et les munitions de guerre. De ces droits il résulte, sans doute, que la nation

pacifique a le pouvoir de commercer librement avec chacun des belligérants, non-seulement sur son propre territoire, mais encore partout ailleurs, sans qu'aucun d'eux puisse s'y opposer; mais ce droit est borné par le devoir imposé au neutre de ne fournir, ni à l'un ni à l'autre, des instruments actuellement et uniquement destinés à la guerre.

Cette limite, mise par la loi primitive à la liberté des nations, s'étend-elle à tout le commerce neutre, au commerce passif, comme au commerce actif? Le devoir du neutre consiste-t-il uniquement à ne pas transporter les objets de contrebande dans les ports des belligérants; ou au contraire ne prohibe-t-il pas le fait de vendre, de fournir ces objets à ceux qui doivent s'en servir pour frapper un ennemi? A mes yeux, la réponse à cette double question ne peut être douteuse. Le devoir imposé aux nations, qui désirent ne pas prendre part aux hostilités, et jouir de la paix au milieu des maux de la guerre, est de ne pas fournir des armes aux mains de ceux qui doivent s'en servir pour frapper. La loi naturelle, qui impose ce devoir, n'a pas fait de distinction entre le commerce actif et le commerce passif. Elle ne pouvait en faire, car l'un et l'autre ont le même résultat, celui de donner à l'un des belligérants le moyen de nuire à l'autre. Ce devoir est absolu; la restriction qu'il impose s'étend à toutes les manières de fournir, à l'un des combattants, l'arme dont il veut frapper son ennemi. C'est un devoir d'humanité, et il n'est pas moins inhumain de vendre des instruments homicides dans le port de Livourne, que de les transporter dans celui de Londres ou de Marseille. La vente des denrées de contrebande aux belligérants est donc prohibée sur le territoire neutre, de la même manière et par le même motif, que le transport de ces denrées dans les ports des peuples en guerre.

Lampredi, et après lui Azuni, ont pensé le contraire. Avant d'exposer leur système, je rappellerai que, dans l'opinion de ces deux publicistes, la restriction apportée à la liberté des peuples neutres, la prohibition du commerce des marchan-

dises dites de contrebande de guerre, dérive d'un droit du belligérant, et non, comme je l'ai établi, d'un devoir imposé par la loi primitive aux peuples neutres. Partant de cette fausse base, et voulant cependant respecter le principe de l'inviolabilité du territoire neutre, ils ont été conduits à penser que le belligérant ne pouvant avoir aucune action sur ce territoire, il lui était impossible de prononcer une prohibition qu'il était hors d'état de faire respecter. De là ils ont conclu que la vente des objets de contrebande de guerre sur le territoire neutre, ne pouvait pas être prohibée, et par conséquent était permise. Au reste, Lampredi voit le fondement, l'origine de la contrebande de guerre, non dans le droit primitif, mais seulement dans la loi secondaire; il considère donc la question comme une question de fait, qui ne peut être résolue que par les traités et l'usage des nations européennes [1]. Aucun traité n'a, dit cet auteur, proscrit le commerce des marchandises de contrebande, fait sur le territoire neutre ; tout commerce qui n'est pas prohibé est permis ; ce genre de commerce est donc permis. Tous ses efforts sont donc employés à prouver qu'aucun traité n'a posé de limites au commerce passif des neutres. Azuni envisage la question sous le même aspect, et arrive à la même conclusion [2].

[1] « Nous observerons d'abord que la question dont il s'agit n'est qu'une simple question de fait, puisque la loi n'étant que le résultat des conventions ou expresses ou tacites que les peuples de l'Europe ont faites entre eux, il faut, pour trouver un principe de solution, voir si dans les traités réciproques et la pratique qui en résulte entre les nations de l'Europe, la vente impartiale des armes et des munitions de guerre et des autres marchandises de contrebande, sur le propre territoire neutre, est défendue en temps de guerre. » Lampredi, *Du commerce des neutres*, part. I, § 5..... « Et quia neutrius partis esse debet et à bello omninò abstinere, neutri etiam suppeditabit quæ directè ad bellum referuntur. Suppeditare hic loci transvehere ad alterutrum hostem significat; nam si qua gens instrumenta bellica et cætera suprà memorata utrisque bellantibus æquo pretio veluti merces vendat, neutralitatem non violat .. maximè enim inter se differre videntur exportatio mercium ad hostem mcum ab amico vel neutro populo facta, et eorum venditio quæ ad bellum necessaria esse possunt. » Le même auteur, *Theor. jur. publ. univ*, part. III, cap. XII, § 9.

[2] « Il est donc démontré que l'impartialité du commerce est l'unique devoir des neutres envers les belligérants, c'est-à-dire qu'ils peuvent le continuer sur le même pied que pendant la paix, et que partout les restrictions qu'on a faites à l'indépen-

Galiani a cherché à réfuter l'opinion de ses compatriotes; mais il est visible qu'il se laisse emporter à une sorte d'aigreur, qui le domine toujours lorsqu'il parle de Lampredi. Il n'apporte d'ailleurs aucun argument dans sa discussion, et prête même à son adversaire un raisonnement que j'ai en vain cherché dans son ouvrage, raisonnement très-facile à réfuter, et qui consisterait à dire que, dans la vente faite sur le sol neutre, le vendeur serait excusable, puisqu'il peut arriver souvent qu'il ne connaisse pas même son acheteur, qu'il ignore sa qualité de sujet de l'un des belligérants [1].

Il me paraît nécessaire de répondre d'une manière plus explicite au savant professeur pisan, et de réfuter son opinion, car cette opinion lui est propre; elle ne se trouve ni dans Bynkershoek, ni dans Wolf, ni dans son abréviateur Vattel, où il prétend l'avoir puisée.

C'est dans le droit primitif, et non dans la loi secondaire, qu'il faut chercher l'origine de la contrebande. Si cette opinion est fondée, il est évident que tout le système de Lam-

dance et à la liberté des relations mercantiles dépendent uniquement des conventions expresses ou tacites qui forment le droit conventionnel de l'Europe. Si, comme l'affirme Galiani, il est permis aux neutres de vendre et de transporter chez les nations en guerre toute sorte de marchandises, à plus forte raison l'est-il de les vendre impartialement sur leur propre territoire. » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. II, art. 3. « Donc la prohibition du commerce des marchandises réputées de contrebande par le droit conventionnel de l'Europe, ne peut tomber précisément que sur le transport direct et immédiat en pays ennemi, et jamais sur leur vente impartiale dans le territoire et dans les ports des peuples pacifiques et neutres, attendu que là elles ne sont et ne peuvent être réputées de contrebande. » Même ouvrage, art. 4.

[1] « Come dunque, mi si richiedera, un cosi perspicace ingegno, un cosi esatto ragionatore ha potuto abbagliare? Eccolo; nelle primo e nudo atto della vendita non si discuopre chi sia il vero compratore. Troppo facil cosa e il nasconderlo, e diviene umanamente impossibile il discoprirlo se preme celarlo. Percio ingiustamente si dolerebbe un sovrano della neutralita violata da chi ignura a chi abbia venduto, e ben potrebbe con verisimiglianza sostenere d'aver creduto venderle a quello stesso principe, cho se ne duole. Ma subito si palesa il vero compratore nel atto della spedizione della merce e nel veder la via dove s'indirizza. Percio ravvisava il Lampredi tral vendere, ed il condurre una certa differenza non provveniente da essenziale diversita nel contratto, ma solo dal non poter chi trasporta scusarsi, ed allegar ignoranza dell' aver fornito ad un guerreggiante controbandi di guerra. » *De' doveri de' principi*, part. I, cap. IX, § 4, p. 340.

predi tombe de lui-même, et que la vente des marchandises de contrebande est prohibée dans tous les lieux, sur le territoire du peuple neutre, comme dans le port du belligérant.

Admettons un instant, ce que je conteste, que les traités aient réellement gardé le silence sur ce point; la conclusion que tire notre auteur sera-t-elle fondée? Je ne le pense pas. La loi primitive a fait un devoir aux nations neutres de ne pas fournir aux belligérants des armes pour s'entre-déchirer; mais cette loi n'a pas prononcé de sanction contre la violation de ce devoir; lorsque le neutre le viole, le belligérant lésé n'a d'autre moyen de le punir, d'après cette loi, que de lui déclarer la guerre. Or, il est évident que ce moyen serait le plus souvent illusoire, car, dans la plupart des circonstances, la partie qui a lieu de se plaindre, souffre beaucoup moins de la violation, du devoir de neutralité, qu'elle ne souffrirait de la guerre. Elle préfère tolérer cette violation, à s'attirer de nouveaux ennemis. Telle était la position réelle d'après la loi primitive.

La loi secondaire, sans rien changer au principe, est venue lui donner une sanction nouvelle, mais seulement en ce qui concerne le transport, le commerce actif par mer. Le transport, ce commerce actif, emprunte, comme voie de communication, un lieu qui est commun à tous les peuples, l'Océan. Sur cette voie, les navires de toutes nations se rencontrent. La loi secondaire a autorisé le belligérant qui rencontrerait, sur ce chemin commun, un neutre violant son devoir, à mettre un obstacle au mal que ce faux ami voulait lui faire; à l'empêcher de consommer ce mal; elle a même été plus loin, elle lui a donné, à tort, je crois, le droit de punir le neutre, surpris en flagrant délit de violation du devoir, par la confiscation des objets de contrebande destinés à son ennemi. Cette loi a déclaré que cette sanction pourrait être appliquée, sans qu'il y eût nécessité, pour le belligérant, de déclarer la guerre au souverain du coupable.

D'un autre côté, les nations neutres elles-mêmes consenti-

rent, pour se décharger de la responsabilité des faits de leurs citoyens, à abandonner les délinquants à l'application de cette sanction. Elles y trouvaient cet avantage de ne pas courir le danger d'être entraînées dans la guerre, par la faute d'un seul commerçant. La loi secondaire, dans cette circonstance, a rempli sa mission; elle s'est bornée à réglementer l'application du droit primitif.

Mais ce qui était possible pour le commerce maritime, ne l'était pas pour celui qui se fait à terre, sur le territoire neutre. Contre ce dernier, il n'y avait pas moyen d'établir une sanction nouvelle, et plus facile à appliquer que celle du droit primitif.

On ne pouvait concéder aux belligérants aucun droit à exercer sur ce territoire, car alors les neutres eussent perdu leur indépendance, leur nationalité. On dut rester, et on resta effectivement, pour le commerce fait à terre, sur le sol neutre, dans les termes du droit primitif. En cas de violation du devoir naturel par le neutre, le belligérant n'a d'autre ressource que de lui déclarer la guerre; il a ce droit, sauf à lui à ne pas en user, à le laisser sommeiller, lorsque, comme cela arrive dans la plupart des circonstances, son intérêt le lui conseille; mais s'il en usé, la guerre, dans ce cas, est juste et légitime.

Les traités conclus, entre les nations maritimes, étaient surtout destinés à régler l'exercice du droit créé par eux, en faveur du belligérant; c'est ce qui est fait dans la plupart. Mais ils n'avaient pas à s'occuper du commerce passif, parce qu'ils ne pouvaient le réglementer; cela expliquerait leur silence sur ce point, s'il existait; et cela explique parfaitement pourquoi, dans la disposition spéciale relative au commerce actif, il n'est pas question des ventes opérées sur le territoire propre du peuple neutre.

L'opinion que je viens de développer se trouve pleinement confirmée par le silence des traités sur le transport des objets de contrebande par terre. Si, comme le prétend Lampredi, la contrebande de guerre consistait à transporter, chez l'un des

belligérants, les denrées prohibées, ce transport ne serait pas plus innocent, lorsqu'il est effectué par terre, que lorsqu'il a lieu par mer. Et cependant les actes, invoqués par l'écrivain, ne font aucune mention de ce mode de commerce actif, et l'auteur lui même n'en parle pas.

Peut-on regarder comme coupable le peuple qui fait le trafic des marchandises de contrebaude avec un belligérant, en empruntant la voie maritime, et comme innocent, celui qui, habitant un territoire voisin de celui du belligérant, lui expédie les mêmes denrées par la voie de terre? C'est cependant ce qu'il faudrait admettre si on adoptait l'opinion de Lampredi, si son argument priucipal avait quelque force, car il est positif que les traités parlent, moins encore du transport par terre, que de la vente simple sur le territoire neutre.

J'ai dit que les actes du droit secondaire ne gardaient pas, sur le commerce passif, le silence que leur attribue Lampredi. Il suffit de les lire avec quelque attention pour s'en convaincre; et cet auteur eût pu éviter l'erreur dans laquelle il est tombé, s'il se fût pénétré de l'esprit général de ces traités. En effet, si la vente des denrées réputées de contrebande, faite sur le territoire neutre, est fait licite, et permis par le droit secondaire, il doit être permis, en faveur de tous les sujets des deux parties belligérantes, sans aucune exception; il doit être licite même à l'égard des vaisseaux de guerre, même à l'égard des vaisseaux armés en course des deux puissances. Cependant il n'en est pas ainsi : dans presque tous les traités il existe un article spécial, qui stipule les conditions que chacun des contractants devra imposer aux vaisseaux de guerre, et aux armateurs de l'ennemi de l'autre, qui chercheront un refuge dans ses ports.

Ces conditions varient souvent; mais il en est une qui se retrouve dans tous les traités qui se sont occupés de cette exception : c'est la défense de souffrir qu'ils puissent se procurer des armes et des munitions [1]. Il y a bien loin de

[1] Je me contenterai de citer ici les deux traités conclus avec les États-Unis

cette hospitalité si restreinte à la liberté absolue du commerce passif, à la liberté de la vente des objets de contrebande. Cette clause, qui se retrouve dans un très-grand nombre de traités solennels, prouve que la prohibition existe réellement.

L'opinion de Lampredi paraît avoir été, depuis longtemps, adoptée par la Toscane; c'est ce qui résulte natamment du règlement publié le 10 août 1778, par le grand-duc, pour régler la navigation de ses sujets, pendant la guerre de l'indépendance américainc [1]. Mais il faut remarquer que ce règlement unique est une loi particulière, et par conséquent n'a aucune force; de plus, qu'il ne parle que du port de Livourne, port reconnu et traité comme port franc, et qu'il explique ce qu'il semble regarder comme une exception à la règle générale. Je suis bien loin d'admettre que la franchise d'un port puisse s'étendre aussi loin; cependant il résulte de l'article que je viens de citer, que l'exception se fonde sur cette qualité spéciale du port, et sur un usage ancien.

d'Amérique par les deux puissances de l'ancien continent qui représentent les deux principes opposés, le système prohibitif et le système libéral. Celui du 6 février 1778, avec la France, porte, art. 22 : « Il ne sera permis à aucun corsaire étranger, non appartenant à S. M. très-chrétienne, ou à un citoyen des États-Unis, lequel aura une commission de la part d'un prince ou d'une puissance en guerre avec l'une des deux nations, d'armer leurs vaisseaux dans les ports de l'une des deux parties... Il ne sera même pas permis d'acheter d'autres vivres qne ceux qui lui seront nécessaires pour se rendre dans le port le plns voisin dn prince ou de l'État dont il tient sa commission. n De Martens, *Recueil*, t. II, p. 597. Cette stipulation se trouve reproduite dans le traité dn 30 septembre 1800, entre les mêmes parties. Le traité de 1794-1795, avec l'Angleterre, porte, art. 24 : « Il ne sera permis à aucun corsaire étranger (n'étant sujet ni citoyen de l'une ou de l'autre des parties), ayant des lettres de marque de quelque autre prince ou État ennemi de l'une ou de l'autre des parties, d'armer leurs vaisseaux dans les ports des parties contractantes... Il ne leur sera non plus permis d'acheter en provision que ce qui leur sera nécessaire pour regagner le port le plus prochain du prince ou de l'État dnqnel ils tiendront leurs lettres de marque. » Même recueil, t. V, p. 683.

[1] « Le commerce et le chargement d'armes, de poudre et de munitions de guerre nn de bouche, sera toujours permis à chacun et sur tout bâtiment dans le port franc de Livourne, où le trafic de semblables objets considérés comme marchandises a été et doit être toujours libre, bien qne ces marchandises puissent servir pour renforcer des bâtiments déjà armés en guerre on en course... » De Martens, *Rec.*, t. III, p. 24.

A l'appui de mon opinion, je citerai tous les règlements semblables, publiés à la même époque par les États italiens [1]. Aucun ne contient la clause que je viens de signaler; or, si cette liberté existait pour tous les neutres, tous sans doute eussent voulu la mettre en pratique; et cependant plusieurs énoncent positivement que la vente des armes aux bâtiments de guerre, et armés en guerre des belligérants, est prohibée [2].

Lampredi prétend que cette opinion n'est pas nouvelle, qu'elle a déjà été soutenue par plusieurs publicistes, et notamment par Grotius, par Bynkershoek et par Wolf; il cite même les passages de ces publicistes qu'il invoque à son aide. Ces passages ne contiennent pas un mot, positif, en faveur de la prétendue liberté du commerce passif de contrebande.

Grotius [3], dans le texte cité, se sert du mot *subministrare* pour exprimer l'idée de *fournir;* ce mot, dans l'esprit de l'auteur italien, ne peut vouloir dire fournir seulement, mais fournir en le transportant [4]. J'admettrai volontiers cette explication, plus que douteuse, mais je crois que c'est le cas d'appliquer à Grotius ce que je disais ci-dessus en parlant des

[1] Voyez édit du pape, du 4 mars 1779, même recueil, t. III, p. 53 : celui de la république de Gênes, du 1er juillet de la même année, même recueil, t. III, p. 65 : celui de la république de Venise, du 9 septembre 1779, même recueil, t. III, p. 75 : la déclaration de la Porte-Ottomane, du 12 février 1780, même recueil, t. III, p. 88.

[2] L'art. 2 de l'édit vénitien cité dans la note précédente est ainsi conçu : « Il est défendu expressément tant aux sujets de tout genre, qu'aux domiciliés ou même à ceux qui séjournent à leur passage dans les États de la république, de vendre, construire ou armer en course ou en guerre dans les ports, rades et plages de l'État, des vaisseaux ou navires quelconques... » L'art. 6 est plus explicite encore : « Défendons également à tout navigateur sous notre pavillon, ou à tout autre sujet ou domicilié ou habitant passager... de vendre et fournir des armes et des munitions servant directement à la guerre, aux navires belligérants qui se trouveraient dans les ports, rades, plages ou sur les côtes de notre domination. »

[3] « Sed et quæstio incidere solet, quid liceat in eos, qui hostes non sunt, sed hostibus res aliquas *subministrant.* » *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. I, § 5, n° 1.

[4] « Et ce qui fait bien voir que par le mot fournir, il n'entend que transporter, c'est qu'en décidant la question, il parle uniquement des transports. » Lampredi, *Du commerce des neutres*, part. I, § 5, p. 49.

traités, qu'il n'a pu songer à réglementer que le commerce actif, parce que le commerce actif seul était susceptible d'être réglementé. Cette observation s'applique également au passage cité de Bynkershoek [1].

Quant à celui tiré de Wolf, il n'a aucun trait à la question; il se rapporte exclusivement au droit de passage sur le territoire neutre, que cet auteur accorde complétement aux belligérants [2]. Lampredi s'appuie sur le titre même de l'œuvre d'Hubner : *De la saisie des bâtiments neutres*, pour prétendre que cet auteur est de son opinion [3]. Cette manière de raisonner me paraît complétement fausse. Hubner, dont le but était de tracer les divers cas, dans lesquels les navires neutres sont exposés à la saisie et à la confiscation, n'a évidemment pas eu à s'occuper du commerce passif, dans lequel les navires neutres n'ont aucun rôle à jouer; à l'occasion duquel, par conséquent, ils ne sont ni exposés à la saisie, ni exempts de la saisie. Le commerce actif seul peut donner lieu à la saisie, et de ce que l'auteur danois, traitant de la liberté du commerce maritime des neutres, et des restrictions que cette liberté doit souffrir. pendant l'état de guerre, a intitulé son livre : *De la saisie des bâtiments neutres*, il ne peut en résulter

[1] Ce passage n'est autre que le titre du chapitre X de son ouvrage, *Quæst. juris publ.*; il est ainsi conçu : « De his, quæ ad amicorum nostrorum hostes, non rectè advehuntur. »

[2] « Qui neutrarum partium sunt, utriusque belligerantium partis militibus ac subditis aditum in territorium suum et transitum per terras suas tutum concedere et permittere tenentur, et res quibus indigent æquo pretio sibi comparent, ac utriusque æquè officiosos sese præbere debent. — Le passage de Vattel sur lequel s'appuie Lampredi est également étranger à la question : « Disons encore, d'après les mêmes principes, que si une nation fait commerce d'armes, de bois de construction, de vaisseaux, de munitions de guerre, je ne puis trouver mauvais qu'elle vende de tout cela à mon ennemi, pourvu qu'elle ne se refuse pas à m'en vendre aussi à un prix raisonnable... » C'est l'exposition des deux droits opposés des neutres et des belligérants, base du système de Vattel que j'ai exposé et réfuté ci-dessus. Voyez tit. VII, ch. II, sect. II, p. 11.

[3] « Hubner qui, plus que tout autre, a traité au long ce qui regarde les droits et les obligations des peuples neutres, ne parle point non plus de la vente dont il s'agit, mais il intitule son livre : *De la saisie des bâtiments neutres*, ce qui suppose le transport à l'ennemi, auquel cas seul on peut mettre en question s'il y a lieu de confisquer les marchandises... » *Du commerce des neutres*, § 5, p. 56.

qu'il pense que le commerce des objets de contrebande reste libre sur le territoire neutre.

En résumé, d'après le droit primitif, le devoir des peuples neutres est de s'abstenir de fournir aux belligérants aucune des denrées que nous avons appelées *contrebande*. La loi secondaire n'a rien changé, n'a rien modifié à cette disposition ; elle s'est bornée à établir une sanction spéciale contre les violateurs de ces prescriptions, qui emploient la voie de l'Océan pour consommer le délit. Enfin, les publicistes ont suivi la marche tracée par la loi secondaire. D'où je conclus, avec la plus profonde conviction, que le commerce des denrées de contrebande est prohibé, même sur le territoire neutre. Seulement, cette transgression de la loi primitive ne peut être punie que par la peine prononcée par cette loi, par la guerre. L'application de cette grave pénalité est souvent d'un succès douteux, toujours accompagnée de grands malheurs, et présente presque toujours un grand danger pour le belligérant qui voudrait l'appliquer.

J'ai pensé devoir donner quelques développements à l'examen de cette question, soulevée par Lampredi, réfutée incomplétement par Galiani, adoptée par Azuni, et ensuite traitée par le premier de ces auteurs, répondant à Galiani, avec une si grande étendue, qu'elle est en quelque sorte la principale de son ouvrage [1].

[1] Sur quatorze paragraphes dont se compose le *Traité du commerce des neutres*, quatre sont consacrés à la discussion de cette question. Lampredi avait émis cette opinion dans son premier ouvrage ; Galiani avait réfuté, sans beaucoup de courtoisie, celui qu'il regardait comme un rival. Lampredi, dans son second traité, s'est attaché à défendre cette opinion avec beaucoup d'ardeur.

SECTION IV.

Du transport des soldats, recrues, matelots et autres hommes de guerre, et des dépêches, par les navires neutres.

§ I. — DU TRANSPORT DES SOLDATS, RECRUES, MATELOTS ET AUTRES HOMMES DE GUERRE.

La plupart des traités, même les plus favorables à la liberté du commerce des nations neutres, ont rangé les hommes de guerre au nombre des objets de contrebande, et on peut affirmer que ceux de ces actes qui n'énoncent pas cette prohibition, d'une manière expresse et formelle, la contiennent cependant tacitement. En effet, aucun objet, quelle que soit son utilité à la guerre, aucune arme, aucune munition, ne peut être aussi indispensable que les hommes destinés à mettre ces armes, ces munitions en œuvre. Presque tous les publicistes ont également compté les soldats dans la contrebande. Je n'ai pas cru cependant devoir ranger le transport des hommes de guerre dans la même classe de contrebande ordinaire, parce qu'il me paraît exister entre le commerce du prohibé, et le transport des soldats, une différence essentielle, qui imprime à ce dernier le caractère d'une violation spéciale des devoirs de la neutralité.

Le fait de transporter des hommes de guerre, pour le compte d'un belligérant, constitue à mes yeux une violation des devoirs de la neutralité, beaucoup plus grave que celle de la contrebande.

Les denrées dont le commerce est défendu, de la part des neutres avec les belligérants, sont des propriétés privées destinées à être vendues, par le possesseur, à un acheteur souvent connu et désigné à l'avance, quelquefois aussi inconnu, moyennant un prix stipulé ou à stipuler; c'est un trafic privé. Les hommes de guerre, et sous ce nom je comprends les officiers, les soldats, les marins, les recrues, en un mot tous les hommes qui ont contracté avec le belligérant l'engage-

ment de le servir pendant la guerre, et pour les opérations actives de la guerre, ne doivent pas être considérés seulement sous ce point de vue. Engagés envers la puissance belligérante, avec la condition expresse de combattre pour son compte son adversaire, rangés déjà en quelque sorte sous son drapeau, liés envers elle par le serment militaire, ils font réellement partie de son armée.

J'ai déjà démontré que le fait, par un souverain neutre, de souffrir qu'il soit levé des hommes dans ses États, pour le compte de l'un des belligérants, était une immixtion aux hostilités, une violation du premier devoir de la neutralité [1]. Le fait dont je m'occupe me paraît présenter le même caractère; c'est un secours direct donné à l'une des parties engagées dans les hostilités, c'est une coopération aux faits de la guerre. Sous ce point de vue, il est beaucoup plus répréhensible que la contrebande proprement dite. Je reconnais que le neutre qui transporte les hommes de guerre, considéré comme simple voiturier, est coupable de contrebande, et que, sous ce rapport, on a eu raison de ranger ce commerce de transport parmi les commerces prohibés; mais ce dernier caractère me paraît moins important que le premier, et c'est par cette raison que j'ai cru devoir traiter cette question séparément.

Le transport des hommes de guerre, par les bâtiments neutres, peut avoir lieu de diverses manières, dans des circonstances différentes, qu'il est utile d'examiner; car, à mes yeux, il existe des cas où il est complétement innocent. Le bâtiment neutre peut avoir été affrété, en tout en partie, par le gouvernement belligérant, et spécialement affecté au transport des hommes; il peut avoir été requis, de force, pour ce service. Affrété pour une mission innocente et permise, ou sans mission spéciale, il peut avoir reçu cette destination; enfin il peut se trouver avoir à bord des passagers militaires isolés, sans avoir reçu aucune mission à cet égard.

[1] Voyez ci-dessus, til. V, ch. 1, t. I, p. 242.

Lorsque le navire neutre a été affrété, par le gouvernement belligérant ou par ses agents, avec la destination spéciale de transporter des troupes régulières et formées, ou des recrues, bien que ces recrues ne soient pas encore incorporées dans l'armée active, et qu'elles se trouvent sur un territoire étranger et neutre, il est coupable de la double violation des devoirs de neutralité dont je viens de parler. Il fait un acte de contrebande, et un acte d'immixtion directe aux hostilités. Je n'hésite pas à le considérer comme étant passé au service actif du belligérant, et, par conséquent, comme ayant perdu les droits de son pavillon, comme étant dénationalisé. En vain voudrait-on prétendre que les recrues, prises sur un sol neutre, n'ayant pas encore servi sous le drapeau qu'elles vont rejoindre, sont encore des sujets neutres. Enrôlées sur le territoire de leur souverain, par suite de la connivence coupable de ce souverain, elles sont en réalité une partie de la force active du belligérant, et tous les actes qui ont pour but immédiat de les amener sous la bannière guerrière, sont des actes d'immixtion directe aux hostilités.

Ce que je viens de dire serait applicable même dans le cas où le navire neutre aurait été contraint, par la force, à faire le service de transport. Au mépris de toutes les lois internationales, il arrive souvent qu'une nation belligérante, voulant faire une expédition militaire, frappe d'angarie tous les navires neutres qui se trouvent dans ses ports, ou dans quelques-uns, et leur impose, par la force, par la violence, l'obligation de transporter ses troupes vers le lieu, but de l'expédition. Dans ce cas, le navire neutre est coupable d'immixtion aux hostilités, et encore de contrebande. Cette décision peut paraître rigoureuse; elle est cependant conforme au droit primitif, et à la loi secondaire; quelques mots suffiront pour le prouver.

Les nations neutres sont complétement et absolument indépendantes de celles qui sont en guerre; elles ont de plus certains devoirs à remplir envers ces dernières. Elles ont seules le droit de défendre leur indépendance contre toutes

les atteintes que l'on pourrait vouloir lui porter, contre les entreprises des peuples étrangers, belligérants ou pacifiques. Ce droit de défense est même, ainsi que nous le verrons dans la suite, le plus important de tous leurs devoirs [1]. Si le peuple neutre laisse attenter à son indépendance, s'il permet que l'une des nations belligérantes s'empare, même momentanément, de ses vaisseaux, de ses sujets, et s'en serve pour les opérations de la guerre, il doit s'imputer cette faute, parce que lui seul a le droit de protéger sa propre indépendance. Il doit faire tous ses efforts, employer tous les moyens en son pouvoir, pour assurer sa liberté et celle de ses sujets. S'il ne peut y parvenir, il cesse d'être neutre, il devient le sujet, l'auxiliaire de son maître. Le belligérant ennemi n'est pas appelé à juger l'intention, mais le fait seul; or, le fait est que les navires du prétendu neutre agissent hostilement et directement contre lui, dans l'intérêt de son adversaire [2]. Il a le droit incontestable de traiter ces navires en ennemis.

Le seul recours que le propriétaire du navire puisse avoir, est contre la puissance qui l'a contraint à faire un service contraire à ses devoirs, un service qui devait entraîner contre lui de si terribles conséquences. Le gouvernement neutre, dont les sujets sont victimes de la violence, non-seulement peut, mais doit exiger une réparation de l'offense faite à son indépendance. Il est de son devoir de poursuivre cette réparation par tous les moyens en son pouvoir, même par les représailles, même par la guerre, s'il ne veut pas voir son pays courir le risque de recevoir les mêmes injures, de la part de l'autre belligérant, et même d'être traité par lui en ennemi.

Ce qui précède s'applique également, en ce qui concerne la dénationalisation, au navire neutre, qui, affrété pour les opérations commerciales ordinaires, consentirait à se charger de

[1] Voyez ci-après, le titre dernier de l'ouvrage.

[2] « Le navire neutre qui transporte des gens de guerre pour le compte d'un État belligérant se met évidemment au service de cet État; il perd dès lors entièrement son caractère neutre, et le belligérant opposé est en droit de le traiter tout à fait en ennemi » Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. VI.

transporter des militaires, pour le compte de l'un des belligérants. Il est évident, en effet, que ce fait ne peut avoir lieu sans le consentement du capitaine, qui peut toujours, et à cause de sa qualité de neutre, refuser à ceux qui ont loué son navire, un service qui ne rentre pas dans les relations ordinaires du commerce, qui même est complétement opposé à ces relations. Si donc, séduit par l'appât du gain, il accepte cette mission, il s'expose aux conséquences qu'elle doit entraîner par sa nature.

Dans les trois hypothèses que je viens d'examiner, et lorsque le transport a lieu pour le compte de l'État belligérant, ou de ses agents, le nombre de militaires, matelots, etc., embarqués sur le navire neutre importe peu, quelque petit qu'il soit; il suffit que le concours aux opérations de la guerre existe, pour qu'il y ait violation des deux devoirs de neutralité, et par conséquent lieu à traiter le prétendu neutre comme un ennemi. En effet, comme le fait remarquer Wheaton [1], « le transport d'un général habile peut, dans certaines circonstances, être un acte beaucoup plus nuisible que le transport d'un régiment tout entier. »

J'ai dit que, dans certains cas, un navire neutre pouvait, sans culpabilité, transporter des hommes de guerre appartenant à l'un des belligérants [2]. Un navire, un paquebot, par exemple, est en partance dans un port neutre, pour un port appartenant à l'une des nations en guerre. Des individus appartenant à l'armée du souverain du lieu de destination, se présentent isolément, et prennent passage à bord de ce bâtiment. Il n'y a dans ce fait, à mon avis, aucune immixtion aux hostilités, aucun acte de contrebande de guerre, bien que

[1] Quant au nombre de militaires nécessaire pour soumettre le neutre à la confiscation, il est difficile de le fixer précisément, attendu qu'un petit nombre de personnes de haute qualité et de haute valeur peut être d'une importance bien plus grande qu'un plus grand nombre de condition inférieure; donner passage à un général habile peut, dans quelques circonstances, être beaucoup plus nuisible que le transport d'un régiment entier. » Wheaton, *Elem. of the intern. Law*, rapporté par Ortolan, *ubi sup.*

[2] Voir, dans mes questions de Droit international maritime, l'affaire du paquebot anglais *le Trent*.

parmi les passagers il se trouve un général habile et redoutable, dont la présence sur le lieu des hostilités est susceptible de changer les chances de la guerre. Le belligérant ennemi ne saurait se trouver offensé de ce fait, ni vouloir en punir les auteurs.

Il faut bien remarquer que le gouvernement, auquel appartiennent les hommes de guerre transportés, n'intervient en rien dans le fait, qu'il reste complétement étranger. Le belligérant peut, il est vrai, tirer un avantage de l'acte fait par le neutre, mais c'est un avantage indirect ; et s'il fallait interdire aux peuples pacifiques tous les faits, dont les parties en guerre tirent un avantage de cette nature, il est constant que ces peuples seraient condamnés à ne plus avoir aucune relation avec les belligérants, car il n'en est aucune qui ne tire son origine de l'avantage réciproque que les parties peuvent en tirer. La navigation et le commerce neutres avec les belligérants seraient complétement anéantis. Je crois avoir suffisamment prouvé que les seuls faits prohibés, sont ceux qui ont un rapport direct et immédiat avec les hostilités, et non ceux qui peuvent s'y rapporter, seulement d'une manière éloignée et indirecte. Dans cette hypothèse, le navire n'aura donc en réalité commis aucune faute, alors même que le capitaine connaissait la qualité de son passager. Cette règle doit être appliquée, à plus forte raison, lorsque le capitaine ignorait cette circonstance.

Cette solution est complétement opposée à celle donnée par Wheaton [1]. Cet auteur pense que, dans ce cas, et lors même que le capitaine neutre ignore absolument la qualité de ses passagers, le navire doit être traité comme navire ennemi,

[1] « Peu importe donc, pour le jugement à rendre dans la cour des prises, si le capitaine ignorait le genre et la portée du service dans lequel il a été engagé. On regarde comme suffisant que le belligérant ait éprouvé un tort, par suite de l'emploi qui a été fait du navire. L'erreur dans laquelle le capitaine a été induit a le même effet que la violence que l'on aurait employée contre lui ; et s'il y a lieu de poursuivre une réparation contre quelqu'un, ce doit être contre ceux qui, en employant soit la contrainte, soit la fraude, ont exposé la propriété d'autrui au danger d'être prise... » Wheaton, *ubi sup.*

absolument de la même manière que s'il était chargé de troupes pour le compte du belligérant. Il considère que l'erreur, dans laquelle le capitaine a été induit, ne peut avoir plus d'effet que la violence qu'il peut avoir éprouvée, dans la première hypothèse que j'ai examinée.

Cette différence, dans la solution de la question, tient à ce que cet auteur regarde la prohibition de certains commerces comme le résultat d'un droit des belligérants, tandis que je trouve sa source dans un devoir du neutre. Dans son esprit, le droit du belligérant a pour base son propre intérêt; il a le droit de prohiber certains commerces, parce que ces commerces lui nuisent.

Partant de ce point, Wheaton trouve que le fait dont il s'agit, malgré l'ignorance du capitaine neutre et les autres circonstances, nuit à l'un des belligérants, aussi essentiellement que si l'ignorance et les autres circonstances n'existaient pas. La lésion étant la même, il est conduit à penser que les conséquences doivent être identiques. Le raisonnement de Wheaton arrive presque jusqu'à l'admission du droit de la nécessité, ou plutôt de la convenance, puisqu'il mesure l'offense prétendue faite, par le neutre, à l'intérêt du belligérant.

Ortolan adopte l'opinion de Wheaton, dont il cite plusieurs passages [1]. Galiani, qui, dans certains cas, considère comme licite la permission donnée, par les neutres au belligérant, de faire des levées de troupes sur leur propre territoire, ne se prononce pas sur la question du transport. L'article 1er du chapitre de la contrebande, intitulé : *Des hommes ou des recrues*, est consacré, en entier, à l'examen de la question de recrutement en pays neutre.

L'opinion que je viens d'énoncer me paraît appuyée sur le droit secondaire. Un grand nombre de traités solennels contiennent une disposition expresse, portant que les passagers, appartenant à l'une des nations belligérantes trouvés à bord

[1] Voyez *Diplomatie de la mer*, liv. III, ch. VI, t. II.

des navires neutres, seront respectés et ne pourront en être retirés, *à moins qu'ils ne soient gens de guerre actuellement au service de l'ennemi* [1]. Cette stipulation, qui se trouve, non à l'article de la contrebande de guerre, mais à celui qui consacre les droits du pavillon neutre, prouve clairement que la personne militaire, actuellement au service de l'ennemi, trouvée à bord du bâtiment visité, peut en être tirée et traitée comme prisonnière. Mais elle établit également que le bâtiment n'est considéré comme coupable ni de violation des devoirs de neutralité, ni même de contrebande. S'il en était autrement, la déclaration de culpabilité se trouverait exprimée ; d'ailleurs, il ne serait pas nécessaire de stipuler que le passager militaire peut être tiré du bâtiment, puisque celui-ci devrait être saisi.

En résumé, le transport des gens de guerre, en donnant à ces mots le sens que je viens d'expliquer, constitue de la part du neutre une double violation de ses devoirs, lorsqu'il a lieu pour le compte du gouvernement belligérant, ou de ses agents; le délit n'est point atténué même par la violence employée pour contraindre le neutre à faire ce transport. Mais il est innocent lorsqu'il s'agit d'individus isolés, sans

[1] Tous les traités qui ont consacré le principe que le navire libre rend libre la cargaison qu'il porte, contiennent cette clause. Il me suffira d'en citer quelques-uns des plus importants; j'aurai à les citer tous dans le titre où je discuterai cette importante question. L'art. 17 du traité d'Utrecht, du 11 avril 1713, entre la France et l'Angleterre, porte : « ...Il a été convenu que cette même liberté doit s'étendre aussi aux personnes qui naviguent sur un vaisseau libre, de manière que, quoiqu'elles soient ennemies des deux parties ou de l'une d'elles, elles ne seront pas tirées du vaisseau libre, si ce n'est que ce fussent des gens de guerre actuellement au service desdits ennemis. » Voyez encore les traités des 6 février 1778, entre la France et les États-Unis d'Amérique : 10 septembre 1785, entre la Prusse et les États-Unis d'Amérique, art. 12. Ce traité, qui n'admet pas de contrebande de guerre, mais laisse les neutres libres de faire toute espèce de commerce, contient cependant la stipulation dont je parle. Cette circonstance vient à l'appui de mon opinion sur la qualification que l'on doit donner au transport des hommes de guerre. 26 septembre 1786, entre la France et l'Angleterre ; l'art. 20 est le plus explicite de tous ceux que l'on peut citer... « Si ce n'est que ce fussent des gens de guerre actuellement au service desdits ennemis, et se transportant pour être employés comme militaires dans leurs flottes ou dans leurs armées. » 30 septembre 1800, entre la France et les États-Unis d'Amérique.

mission de guerre de l'État auquel ils appartiennent, bien que ces individus soient militaires au service de l'un des deux belligérants.

La distinction que j'ai établie au commencement de cette section, entre le transport des hommes de guerre et le commerce de contrebande de guerre, et la qualification que j'ai donnée au transport, ont une très-grande importance. D'après la loi internationale, ainsi que nous le verrons par la suite [1], il est établi que le belligérant peut s'emparer des objets de contrebande destinés à son ennemi, et trouvés sur les navires neutres; mais que le navire lui-même et la partie non prohibée de la cargaison restent libres. Si le transport des hommes est considéré comme un acte de contrebande, le belligérant peut s'emparer des hommes, mais le navire et le surplus du chargement restent à leur ancien propriétaire. Si, au contraire, ce transport constitue, comme je le soutiens, un acte d'immixtion directe aux hostilités, le bâtiment doit être considéré et traité comme ennemi; étant dénationalisé par ce fait, il doit subir les suites de la guerre à laquelle il prend une part active. Si donc il est saisi par le belligérant ennemi, il doit être déclaré de bonne prise et confisqué.

Le belligérant qui saisit un navire neutre chargé de troupes appartenant à son ennemi, retient les hommes prisonniers; mais il est évident que, dans ce cas, le transport n'entraînera aucune perte pour le neutre, qui l'a entrepris au mépris de son devoir; tandis que celui qui se sera rendu coupable de tentative de contrebande, fait beaucoup moins grave, voit sa propriété confisquée. Il me paraît impossible d'admettre une pareille contradiction.

§ II. — DU TRANSPORT DES DÉPÊCHES.

Deux publicistes, dont je viens de parler, Wheaton et Ortolan, s'appuyant sur l'autorité du célèbre magistrat de l'ami-

[1] Les divers cas où il y a lieu à saisie, prise et confiscation, seront énumérés et développés ci-après, au titre *Des prises*.

rauté anglaise, sir W. Scott, regardent le transport des dépêches de l'un des belligérants, par un neutre, comme un acte aussi grave que le transport des troupes [1]. Je ne saurais accepter cette opinion d'une manière absolue, comme elle est présentée; il faut, à mon avis, faire une importante distinction dans les circonstances mêmes du transport.

Examinons les divers cas qui peuvent se présenter le plus fréquemment, et sur cette question, comme sur la précédente, il nous sera facile d'établir ceux où il y a culpabilité.

Les dépêches peuvent être transportées d'un port neutre dans un autre port neutre; d'un port neutre dans un port soumis au belligérant, d'un port du belligérant à un port neutre, ou enfin d'un port du belligérant à un autre point également soumis au même souverain, ou occupé par ses armées. Il me paraît évident qu'il faut écarter du débat les trois premières hypothèses; toutes les fois que le point de départ, ou le point d'arrivée est un pays neutre, le transport de la dépêche est innocent à mes yeux; le neutre en s'en chargeant ne viole pas ses devoirs de neutralité; il ne fait pas un acte de contrebande. Dans la dernière hypothèse, lorsque la dépêche est expédiée, d'un lieu soumis au belligérant, pour un port également sous son obéissance, il est encore nécessaire de faire quelques observations.

L'une des parties en guerre, ayant une dépêche importante à transmettre sur un point éloigné de son territoire, dans une colonie, à une flotte stationnée loin de la mère patrie, etc.,

[1] « On peut en dire autant (il peut être considéré comme ennemi) d'un bâtiment neutre qui serait employé par un belligérant à transporter des dépêches. Car, ainsi que l'a dit un savant magistrat anglais, sir W. Scott : par la transmission d'une dépêche, on peut dévoiler le plan entier d'une campagne, et mettre en défaut tous les plans de l'autre belligérant. . La transmission des dépêches est donc un service qui, à quelque degré qu'il existe, peut être considéré comme un acte des plus hostiles... » Ortolan, *Diplomatie de la mer*, liv. III, ch. VI, t. II, p. 197. Le transport frauduleux de dépêches de l'ennemi soumet aussi le navire neutre, employé à ce transport, à la capture et à la confiscation. Les conséquences d'un pareil service sont indéfinies, et d'une importance beaucoup plus grande que le transport de toute autre contrebande. » Wheaton, *Elem. of intern. law.*, t. II, p. 210, rapporté par Ortolan, *ubi sup.*, p. 200.

peut fréter un navire neutre spécialement pour porter cette dépêche. Mais il peut arriver aussi, et c'est le cas le plus fréquent, que cette lettre soit remise à bord d'un navire neutre, chargé d'un service postal ordinaire, spécialement affecté au transport des correspondances, non-seulement de l'État, mais des particuliers, et faisant ce service non-seulement dans une circonstance spéciale, mais toujours et à des époques périodiques et réglées. Tels sont les paquebots en général, et en particulier ceux qui sont destinés au service des dépêches.

Il est d'usage, chez tous les peuples navigateurs, qu'au moment où un navire marchand met à la voile pour une destination éloignée, le capitaine soit chargé, par l'office des postes, de toutes les lettres destinées pour ce lieu et pour les ports circonvoisins. Le capitaine ne peut refuser cette mission, sans manquer à ses devoirs; il se trouve ainsi chargé et responsable des lettres qui lui sont confiées [1]. Le belligérant peut user de cette voie pour faire transporter ses dépêches.

Dans le premier cas, je n'hésiterai pas à déclarer que le neutre est coupable, et ce encore que le capitaine ne connaisse pas le contenu de la dépêche dont il accepte le transport. Il est évident, en effet, que le capitaine ne peut ignorer la nature du service qu'il est appelé à rendre. Frété dans un port du belligérant, par le gouvernement belligérant ou ses agents, pour un lieu soumis au même belligérant, et pour porter une dépêche, il est impossible qu'il se considère autrement que comme un courrier, un employé de ce gouvernement. Il ne peut se dissimuler qu'il rend un grand service au belligérant, car il n'y a qu'une dépêche d'une très-haute importance qui puisse motiver de semblables mesures. Si donc il accepte cette mission, il passe de fait au service du belligé-

[1] D'après les règlements français, tout navire français est obligé de recevoir, jusqu'au moment de mettre sous voiles, non-seulement les dépêches du gouvernement, mais encore les lettres qui lui sont remises par l'administration des postes. Voyez Beaussant, t. I, tit. III, ch. IV, sect. I, n° 183.

rant qui l'emploie ; il commet un acte de la même nature que le transport des troupes, c'est-à-dire un acte direct d'hostilité, qui lui fait perdre sa qualité de neutre, qui le dénationalise, et l'expose à être traité en ennemi par l'autre belligérant. Il importe peu que la mission ait été acceptée volontairement, ou qu'elle ait été imposée par la violence; c'est le cas d'appliquer ce que nous avons dit dans le paragraphe précédent.

En est-il de même dans les deux autres hypothèses? Je ne le pense pas. Le paquebot chargé d'un service postal reçoit toutes les lettres, toutes les dépêches qui lui sont remises par l'office, sans aucune exception; il n'agit pas ainsi pour un cas spécial, il n'est pas au service de l'État belligérant, il ne fait autre chose que remplir la mission à lui confiée, en paix comme en guerre.

Si dans le nombre des lettres dont il est chargé, il se trouve des dépêches de guerre, quelle que soit leur importance, il n'a manqué à aucun des devoirs de la neutralité; il n'a pas fait acte de guerre, il ne s'est pas dénationalisé, puisqu'il n'a fait autre chose que remplir le mandat qui lui était actuellement confié par son propre gouvernement, par un gouvernement neutre; mandat conforme aux devoirs de la neutralité. De plus, on peut affirmer qu'il n'a pas fait un acte de contrebande de guerre.

Un exemple rendra cette différence plus sensible. Supposons un instant que la guerre éclate entre les États-Unis d'Amérique et l'Angleterre. Le gouvernement anglais frète un navire français, dans un port anglais, spécialement pour porter une dépêche au gouverneur des Antilles anglaises. Quel que soit le contenu de cette dépêche, le navire a violé les devoirs de la neutralité. Il doit être considéré comme passé au service de l'Angleterre; par conséquent, il peut être traité comme ennemi par les Américains. En serait-il de même si le navire, chargé de marchandises, ayant un but purement commercial, et destiné pour les Antilles anglaises, recevait cette dépêche au moment de son départ, et avec toute la cor-

respondance? Évidemment, non. Le capitaine n'a point accepté une mission spéciale du belligérant; il n'a fait que rendre au belligérant, ami de son pays, un service qu'il est dans les usages maritimes de ne jamais refuser; un service qu'il aurait rendu en paix, sans aucun doute, et qu'il peut rendre, malgré la guerre, sans violer aucun des devoirs de la neutralité.

Si nous supposons que la dépêche est confiée à un paquebot-poste qui, parti des ports de France, toucherait à un port d'Angleterre et aux Antilles anglaises, il n'y a pas davantage culpabilité. Ce paquebot continue un service postal auquel il est affecté; il reçoit et remet les dépêches comme il le faisait en pleine paix; il ne rend pas un service spécial de guerre, au belligérant dont il porte les lettres. Jamais, je crois, nation en guerre avec la Grande-Bretagne, ne pourra considérer comme un acte hostile le transport de la malle anglaise de l'Inde, par les paquebots français de la Méditerranée, quoique l'on puisse, en réalité, regarder cette malle comme chargée directement dans un port anglais, et à destination d'un port anglais, puisqu'elle traverse la France, close et escortée du courrier anglais qui en est responsable.

Ainsi donc, d'après mon opinion, le transport des dépêches de l'un des belligérants, par un navire neutre, ne revêt un caractère hostile que dans un seul cas, très-rare; c'est lorsqu'un navire neutre a été spécialement affecté, par le belligérant lui-même, au transport de ces dépêches. La prohibition est donc l'exception et non la règle générale; cette dernière est, au contraire, que ce service est innocent. Les passages d'Ortolan et de Wheaton, cités ci-dessus, ne sont pas assez explicites pour que je puisse considérer ces auteurs comme contraires à mon opinion. Ils parlent d'une manière générale, il est vrai, et sans faire aucune distinction. Mais des expressions même qu'ils emploient, on peut conclure qu'ils n'appliquent leurs conclusions qu'aux seuls navires neutres, *employés à ce service frauduleux*, c'est-à-dire aux navires spécialement frétés, comme je l'ai expliqué.

L'avis de sir W. Scott ne saurait avoir aucun poids à mes yeux. Organe officiel de l'amirauté anglaise, il a dû soutenir les doctrines de son pays ; il les a revêtues de tout le prestige de sa science et de son talent. Mais si on adoptait son système, toute correspondance deviendrait impossible, en temps de guerre, entre les neutres et les belligérants; et même très-difficile, entre les nations restées spectatrices loyales de la lutte, si ce n'est par l'intermédiaire du belligérant le plus puissant sur mer.

En effet, toutes les dépêches adressées au belligérant ou émanées de lui, même celles destinées pour un port neutre, pourraient entraîner la confiscation, puisque, du port neutre, elles pourraient être réexpédiées, soit par terre, soit par toute autre voie, aux agents du belligérant ; aucun navire neutre ne consentirait à se charger du service de poste, dans la crainte qu'une lettre suspecte ne se trouvât dans les dépêches, et ne compromît sa sûreté. Par suite, le belligérant le plus puissant se trouverait seul chargé de la correspondance maritime universelle, et il est facile de comprendre le parti qu'il pourrait tirer de ce monopole.

Wheaton, et après lui Ortolan, pensent que les neutres peuvent, sans violer leurs devoirs, transporter les dépêches des ambassadeurs et autres agents diplomatiques, et même des consuls résidant en pays neutre : parce que, disent-ils, ces relations pacifiques, entre les neutres et les belligérants, ne peuvent être interrompues par la guerre [1]. Cette exception me paraît inutile, puisqu'une pareille dépêche ne peut avoir un autre point de départ qu'un port neutre, et que cette circonstance seule suffit pour que le neutre, chargé du transport, soit innocent de toute violation de ses devoirs, et par

[1] « Nous ajouterons avec l'auteur (Wheaton) que les raisonnements qui précèdent, et qui servent d'appui à la règle générale, ne sont pas applicables au transport des dépêches diplomatiques d'un ambassadeur ou autre ministre public ennemi en résidence dans un pays neutre. Ces dépêches ne sont qu'un instrument obligé des relations pacifiques entre les gouvernements neutres et les gouvernements belligérants. Or, la guerre, ne devant pas interrompre ces relations, doit laisser libre les dépêches qui y servent. » Ortolan, *loc. cit.*

conséquent à l'abri de toute entreprise de la part du belligérant opposé.

Il est important de rappeler que pour le transport licite des dépêches, comme pour tous les autres services que les neutres peuvent rendre aux parties en guerre, ces peuples doivent agir avec la plus parfaite impartialité, et prêter également leur concours pour le transport de la correspondance des deux parties ; c'est un devoir qui doit être rempli avec une scrupuleuse rigidité.

Il est une autre sorte de service pour lequel les belligérants emploient souvent les bâtiments neutres, service réprouvé par un sentiment inné chez tous les hommes, que, par conséquent, je n'hésite pas à regarder comme contraire à la loi divine; je veux parler de l'espionnage. Je ne crois pas qu'il puisse se rattacher en rien à la contrebande. C'est une violation flagrante des devoirs de la neutralité, une immixtion aux faits directs de la guerre; celui qui s'en rend coupable est, et doit être considéré comme le sujet du peuple au service duquel il s'est mis, comme ennemi de l'autre belligérant. Cette question ne me paraît pas susceptible de discussion.

TITRE IX.

SECONDE RESTRICTION APPORTÉE PAR LA GUERRE A LA LIBERTÉ DU COMMERCE NEUTRE; **BLOCUS.**

CHAPITRE Ier.

DU BLOCUS.

SECTION I.

Origine du blocus d'après le droit primitif.

Le droit le plus important, conféré par la loi primitive au belligérant, est celui de nuire à son ennemi par tous les moyens qui sont en son pouvoir, afin d'atteindre le but unique de la guerre, c'est-à-dire de le réduire à accepter la paix. Le moyen le plus efficace pour atteindre ce but, est la conquête du territoire ennemi. Pour arriver à ce résultat, il faut nécessairement s'emparer des villes, des forteresses, des ports, et, le plus souvent, il faut battre les murailles avec le canon et enlever la place de vive force, ou réduire ses défenseurs par la famine, c'est-à-dire faire le siége ou le blocus. Le droit du belligérant à employer ces moyens est parfait et absolu, c'est un droit essentiel de la guerre.

Lorsque l'une des parties fait usage de ce droit, assiége,

ce moyen, il prive la place de tous les secours qu'elle pourrait tirer du commerce.

Pour le belligérant, ce droit est aussi complet que celui en vertu duquel il peut défendre aux étrangers de faire le commerce en général, ou certain commerce spécial, dans ses anciens États. Il peut donc non-seulement promulguer la prohibition, mais encore décréter la peine applicable à ceux qui voudraient enfreindre cette loi, parce que le lieu dans lequel se passe le fait est soumis à sa juridiction.

Le droit de blocus a donc sa source dans la loi primitive ou divine. Mais, comme on le voit, son origine est complétement différente de celle de la première restriction à la liberté du commerce neutre. La contrebande de guerre dérive d'un devoir naturel des peuples neutres; le blocus découle d'un droit du belligérant.

En admettant cette origine, la seule vraie, à mon avis, le blocus peut être réglé d'une manière définitive et invariable. Il n'est plus possible de substituer l'arbitraire au droit.

En parlant de la juridiction territoriale, j'ai dit, et je crois avoir prouvé, que chaque souverain a le droit de faire, sur son propre territoire, ce qu'il croit le plus avantageux à ses sujets; que les peuples étrangers, amis ou ennemis, n'ont pas le droit de s'immiscer dans ces actes intérieurs, dont le chef ne doit compte, dans les limites des pouvoirs qui lui sont confiés, qu'à ses propres concitoyens, ou même à Dieu. Il peut donc promulguer toutes les lois, tous les règlements qu'il juge utiles; accueillir ou repousser de son territoire toutes les nations étrangères, soit pour faire le négoce, soit seulement pour le voyage, admettre le commerce sur certains points déterminés, le repousser sur d'autres; accueillir avec bonté, avec faveur, les sujets de certaines puissances, repousser ceux des autres, en un mot, agir suivant son intérêt et même selon son caprice.

Ce droit, il l'exerce d'une manière absolue, sans que le peuple le moins favorisé puisse se plaindre justement de la décision prise, sans qu'il soit en droit d'y voir une offense.

Ce n'est pas un droit de la guerre, relatif à la guerre et limité au temps où elle règne, c'est un droit de souveraineté, absolu et éternel, qui s'exerce pendant la paix et aussi pendant la guerre; qui émane de l'indépendance des nations, qui, par conséquent, est essentiel à la nationalité. C'est en vertu de ce droit que chaque nation promulgue des lois de douane, exécutoires pour tous les peuples qui veulent venir commercer avec elle; lois qui toutes, sans exception, contiennent des sanctions pénales; qui frappent la propriété étrangère de confiscation, peine ordinaire de l'infraction.

D'un autre côté, nous avons vu que la liberté du commerce des peuples entre eux, bien qu'elle appartienne à toutes les nations sans exception, n'est cependant qu'un droit relatif, en ce sens qu'elle exige le concours de deux volontés, celle du vendeur et celle de l'acheteur; que sans ce concours il ne peut y avoir de négoce; qu'aucun peuple ne peut forcer un autre peuple à commercer avec lui, ou à consentir à une espèce de trafic que ce dernier croit devoir refuser. Si, pour accomplir l'acte commercial convenu entre les deux contractants, il est nécessaire de traverser le territoire d'un troisième peuple, il est de principe que le consentement de ce tiers sera nécessaire, parce qu'il a le droit absolu de s'opposer à ce passage, à ce transit.

Enfin, il est également de principe incontestable et incontesté que le conquérant exerce sur le pays soumis par ses armes les mêmes droits de juridiction que sur ses propres États [1]; que, par conséquent, il peut en exclure les étrangers, leur interdire tout commerce avec ses nouveaux sujets, les empêcher même de traverser les domaines par lui occupés.

Le droit de blocus n'est autre chose que l'application de ces trois principes à une partie du territoire de l'un des deux belligérants. Il a fait la conquête d'une portion des domaines de son adversaire, il en est devenu le souverain, il y exerce tous les droits de la souveraineté. En vertu de ces droits, de

[1] « Occupatio bellica est modus acquirendi dominium. » Grotius, *De jure belli et pacis*.

sa toute-puissance et de son indépendance parfaite et absolue, il refuse à tous les étrangers la permission de traverser ses nouveaux États; il prohibe le commerce de transit sur ses possessions, et ajoute à cette prohibition une sanction pénale, analogue à celle qui est prononcée par presque toutes les lois de douanes, la confiscation. Ce n'est pas un droit spécial à la guerre, mais un droit absolu, le droit d'indépendance et de souveraineté. Ce n'est pas une dérivation plus ou moins directe, plus ou moins éloignée du droit de la nécessité, mais un droit sacré, concédé par la loi divine à tous les hommes, à toutes les nations, et qui s'exerce aussi bien, et plus souvent même, pendant la paix que pendant la guerre.

Considéré d'après cette origine, le droit de blocus n'est pas, en réalité, une restriction de la liberté commerciale des peuples neutres; il n'est autre chose que le refus fait par un peuple de commercer avec les autres, sur certains points de son territoire, l'interdiction de la faculté de transit. Cependant j'ai cru devoir le ranger dans la catégorie des devoirs des neutres, des restrictions apportées à la liberté du commerce des États pacifiques, parce qu'il a toujours été considéré sous ce dernier point de vue, et qu'en réalité il apporte une sorte de perturbation dans les relations commerciales des peuples pacifiques, et les restreint dans des limites plus étroites.

Une objection peut se présenter ici : les bâtiments de guerre chargés de faire et de maintenir un blocus se placent ordinairement hors de la portée du canon des côtes, et par conséquent hors la mer territoriale du souverain ennemi, sur une partie de la mer libre. De cette circonstance on pourrait tirer cet argument qu'ils ne peuvent faire la conquête d'une partie de l'Océan; que, par conséquent, l'origine que nous voulons assigner au droit de blocus n'est pas fondée en principe. Cette objection est spécieuse, mais elle n'a rien de vrai. En effet, les bâtiments bloquants peuvent être placés sur la partie libre de la mer; mais leur artillerie domine la mer territoriale et leur assure la juridiction sur cette partie des domaines de l'ennemi, de la même manière que le canon, placé à terre,

assurait au précédent souverain le domaine de toute la partie appelée mer territoriale. D'ailleurs, et en supposant même que les vaisseaux formant le blocus se tinssent assez éloignés de la côte pour que leur artillerie ne puisse battre sur la mer réservée, il y aurait lieu d'appliquer ici, ce que nous avons établi [1], que chaque bâtiment acquiert à son souverain la possession réelle, et par conséquent le domaine, de la partie, même libre, de la mer qu'il occupe, et les lui conserve tout le temps qu'il reste à la même place. Les vaisseaux, ainsi placés au large du port bloqué, arrêtés assez près l'un de l'autre pour que leurs feux se croisent et mettent en péril tout navire qui tenterait d'entrer dans leur ligne, soumettent à la juridiction de leur souverain la zone occupée, de la même manière que si elle appartenait à l'ennemi, et était prise sur lui. Le belligérant a le droit incontestable de dicter des lois dans cet espace momentanément soumis à sa juridiction ; les autres peuples sont tenus d'obéir à ces lois, de la même manière qu'ils doivent se soumettre aux ordres du souverain territorial dont ils désirent habiter ou traverser les États.

De l'origine du blocus, telle que nous venons de l'établir, il résulte évidemment que la restriction qu'il apporte à la liberté commerciale neutre, diffère essentiellement de celle dont nous avons parlé dans le titre précédent, de la contrebande de guerre. Il ne s'agit plus seulement ici de la prohibition de certaines denrées, spécialement et exclusivement propres à la guerre, mais de celle de toute espèce de commerce, et même de toute communication.

L'exercice de ce droit, de la part du belligérant, porte un préjudice aux neutres, il entrave leurs opérations commerciales et leur navigation ; mais ils ne sauraient s'en trouver offensés. Ils ne peuvent pas plus trouver, dans la prohibition de commerce avec l'État conquis, une offense, qu'ils ne pourraient l'alléguer contre la même mesure, prise à l'égard du territoire ancien du même souverain. Ils ne souffrent pas

[1] Voyez ci-dessus, tit. I, ch. II, sect. III, § 2, t. I, p. 69 ; et tit. VI, ch. Ier, sect. Ire, *Du territoire*, t. I, p. 287.

autre chose que ce qu'ils souffriraient, si un peuple riverain de la mer refusait de permettre le transit à travers ses États, pour les denrées destinées à une nation méditerranée, enclavée dans ses domaines, et loin des côtes de l'Océan. Enfin, comme nous l'avons fait remarquer au commencement de cet ouvrage, s'il est vrai que les peuples neutres, étrangers aux hostilités, ne doivent pas souffrir de la guerre; s'il est constant que le belligérant ne peut employer aucun moyen de nuire à son ennemi, qui frappe directement les peuples pacifiques; il n'est pas moins vrai, il n'est pas moins constant, que ces peuples ont toujours à supporter les conséquences indirectes de la perturbation résultant de la guerre, et de l'emploi, fait par le belligérant, des moyens légitimes et directs de nuire à son adversaire.

Le blocus est un moyen direct de nuire à l'ennemi; c'est la conquête d'une partie de son territoire, c'est un acte de nature à forcer une autre portion importante de ses États, une ville, une forteresse, un port à se rendre à l'assaillant, ou même seulement à les priver des richesses, des ressources qu'ils tiraient du commerce. Car il faut bien remarquer qu'il n'est pas nécessaire, pour justifier le blocus, que l'attaquant ait l'espoir de réduire la place à se rendre, soit par la force, soit par la famine. La plupart du temps, le blocus maritime n'a pour but que de priver la place, le port, des bénéfices commerciaux, et l'État auquel il appartient du prélèvement des impôts de douane, produits de ce commerce.

Le blocus étant le résultat de la conquête d'une partie du territoire ennemi, et, par conséquent, de l'exercice du droit de la guerre, ne peut exister en temps de paix. Cette proposition paraît si simple, si claire, qu'elle n'a pas besoin de démonstration. Je serai cependant forcé de la développer plus tard, pour combattre une opinion qui semble s'accréditer depuis quelques années [1].

D'après la loi primitive, le droit de blocus n'est donc autre

[1] Voyez ci-après, même titre, ch. IV, *Du prétendu blocus formé sans rupture de la paix.*

que le droit de souveraineté appartenant à chaque peuple sur son propre territoire, étendu à la partie de la mer conquise soit sur son ennemi, soit sur la mer libre; c'est l'application de ce principe : *quod occupatio bellica sit modus acquirendi dominum* [1]. Mais, pour que le belligérant ait fait la conquête des abords du lieu qu'il veut soumettre au blocus, il est indispensable qu'il soit souverain de ces abords, qu'il les ait réduits sous sa puissance, et qu'il les détienne actuellement sous cette puissance. Il n'y a pas de conquête sans possession réelle. En effet, dès qu'un conquérant abandonne sa proie et se retire, dès qu'il cesse de retenir la possession de la partie du territoire de son ennemi, dont il s'était emparé, il cesse d'être le maître, il abandonne la souveraineté. Les lieux d'abord acquis par la force retournent à leur précédent souverain, par le fait seul de la retraite de l'envahisseur. Cette vérité incontestable s'applique à toute espèce de conquête, et par conséquent à celle de la mer territoriale ennemie.

Pour que le belligérant ait le droit de dicter des lois sur la mer territoriale étrangère, il faut donc : 1° qu'il ait fait la conquête de cette mer, 2° et qu'il la détienne actuellement, c'est-à-dire qu'il ait acquis la souveraineté, et qu'il l'ait conservée. Pour acquérir la souveraineté, il faut l'emploi de la force, la présence de bâtiments de guerre; pour la conserver, il faut l'emploi de la force, la présence de bâtiments de guerre. Dès que, par une circonstance quelconque, volontaire ou forcée, les vaisseaux s'éloignent, la conquête cesse, et avec elle la souveraineté, et par conséquent le droit de dicter des lois, de former un blocus. On peut dire avec Cocceius : « *Jus illud tantùm acquiritur occupanti, quatenùs occupat* [2].

Cette règle de la loi primitive est absolue; elle ne souffre aucune exception. Le blocus maritime doit être effectif; il doit

[1] « Potest autem imperium victoria acquiri .. quo casu victor imperium habet... » Grotius, *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. VIII, § 1, n° 3. « ... Justo bello ut alia acquiri possunt, ita et jus imperantis in populum et jus quod in imperio habet ipse populus... » Grotius, lib. III, cap. XV, § 1.

[2] Samuel Cocceius, *Commentaire* sur le *Mare liberum*, de Grotius, cap. V.

être formé par des bâtiments présents sur les lieux et établissant par leur présence la souveraineté de leur maître.

SECTION II.

Du blocus d'après la loi secondaire.

La loi secondaire n'est pas appelée à créer des droits nouveaux; elle doit se borner à constater l'existence de ceux qui découlent de la loi primitive, et à régler le mode d'exercice le plus conforme aux intérêts des peuples; en ce qui concerne le blocus, elle a complétement rempli sa mission.

Le droit de former le blocus et les effets produits par la conquête des abords d'un port, sont reconnus par tous les traités sans exception; la jurisprudence internationale est sur ce point la plus complète possible. Le conquérant peut dicter, sur son nouveau territoire, toutes les lois qu'il juge utiles à ses intérêts, et ces lois doivent être respectées par les autres nations.

La même unanimité se retrouve dans les dispositions destinées à réglementer le mode d'exercice de ce droit. Tous les traités ont, tacitement du moins, reconnu que, pour donner un pouvoir quelconque au peuple qui le proclame, pour imposer une obligation aux nations pacifiques, il est indispensable que le blocus soit effectif. Je dis tacitement du moins, parce que les actes anciens ne sont pas très-explicites sur ce point. Les graves abus du droit de blocus n'ont réellement commencé que vers la fin du XVIIe siècle, et c'est depuis cette époque que les peuples ont cherché, par des stipulations spéciales, à prévenir le retour de ces abus. Cependant, tous les anciens traités, sainement interprétés, exigent que le blocus soit réel. Ainsi le plus grand nombre de ces actes, après avoir donné la liste complète des objets de contrebande de guerre, ajoutent une sorte d'énumération des denrées dont le commerce reste libre entre les neutres et les belligérants :

« excepté avec les places assiégées, bloquées ou investies [1]. » C'est la seule mention que ces traités fassent du blocus : ce qui prouve que les tentatives de blocus fictifs faites par les belligérants, et surtout par les Hollandais, n'avaient pas eu d'exécution. Dès la fin du XVII[e] siècle nous trouvons trois actes solennels qui prescrivent impérieusement la réalité du blocus. Un fait est à remarquer : la Hollande, qui la première avait tenté l'établissement de blocus fictifs, est partie dans ces trois conventions [2].

Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, les exigences arbitraires de l'Angleterre croissaient en raison de sa puissance. Vers la fin du XVII[e] siècle et pendant toute la durée du XVIII[e], elle fit du droit de blocus un abus odieux. Pour échapper autant que possible à ces vexations, les autres nations commencèrent à rédiger leurs traités d'une manière plus explicite. Un grand nombre de conventions de cette époque exigent impérativement que le blocus soit effectif. A mesure que les entreprises tyranniques se multiplient, les stipulations deviennent plus positives. Enfin, après les guerres du commencement du XIX[e] siècle, le souvenir des malheurs éprouvés donne aux clauses relatives à la réalité du blocus une précision complète.

Parmi les actes conclus dans le XVIII[e] siècle, on en trouve quelques-uns, qui vont jusqu'à fixer le nombre des bâtiments de guerre dont la présence est nécessaire, pour rendre un blocus valable [3]. C'était dépasser le but et même les bornes

[1] C'est ainsi que s'expriment notamment les traités des Pyrénées (1659), de Nimègue (1678), de Ryswick (1697) et d'Utrecht (1713). Il serait trop long de citer tous les actes qui contiennent cette clause; il suffira d'ajouter qu'il n'en existe pas un seul qui contienne une stipulation contraire. Voyez mon *Histoire des origines des progrès et des variations du droit maritime international*, 3[e] période, ch. I, sect. II, § 4.

[2] 1662, Hollande et Alger; Dumont, t. VI, part. II, p. 445; 1667, Hollande et Suède, même rec., t. VII, part. I, p. 37; 1674, Hollande et Angleterre, même rec., t. VII, part. I, p. 282.

[3] Le traité de 1742, entre la France et le Danemark, art. 20 (Wenck, *Codex jur. gent. recentissimi*, t. I, p. 591), va jusqu'à fixer le nombre des vaisseaux qui doivent stationner devant le port pour qu'il soit réellement bloqué. Il exige que

de la raison, car il est impossible de fixer à l'avance, la force indispensable pour faire la conquête d'un lieu non déterminé.

Les traités constitutifs de la neutralité armée de 1780 ont défini la réalité du blocus d'une manière claire et positive ; ils s'expriment ainsi : « Pour déterminer ce qui caractérise un » port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où » il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque, avec » des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger » évident d'entrer [1]. » Tous les traités conclus, vers cette époque, par les États européens, soit entre eux, soit avec la jeune république américaine, adoptèrent cette définition, ou du moins en donnèrent d'autres à peu près semblables. L'Angleterre seule s'abstint de toute réglementation du blocus ; à l'exception de la convention de 1801, dont je vais parler, cette puissance ne signa pas un seul traité où il fût question du blocus. Elle persista dans ce silence calculé jusqu'en 1856 ; à cette époque, elle signa le traité de Paris.

Depuis la fin des guerres qui ensanglantèrent l'Europe au commencement de ce siècle, un très-grand nombre de traités ont été conclus par les nations européennes, soit entre elles, soit avec les nouveaux États d'Amérique, et aussi par ces derniers entre eux. Tous ces actes, sauf ceux qui émanent de la Grande-Bretagne, considèrent la réalité comme la condition essentielle de la validité du blocus ; il est même à remarquer que chaque nouveau traité cherche à rendre cette stipulation

l'entrée soit fermée par deux vaisseaux au moins ou une batterie de canon placée sur la côte. Celui de 1753, entre la Hollande et les Deux-Siciles, art. 22, prend la même précaution ; il porte : « Il est convenu que nuls ports ou villes ne seront tenus pour assiégés ou bloqués, à moins qu'ils ne soient investis soit par mer, par six vaisseaux de guerre au moins à la distance d'un peu au delà de la portée de canon de la place, soit du côté de la terre, par des batteries de canon et autres ouvrages, tellement qu'on ne pourrait y entrer sans passer sous le canon des assiégants. » *Moser's Versuch*, t. VII, p. 588.

[1] Les traités de 1780 furent signés par la Russie, le Danemarck, la Suède, la Prusse, l'Autriche, la Hollande, le Portugal et toutes les nations italiennes; ils furent acceptés et reconnus par la France, l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, c'est-à-dire que toutes les puissances maritimes, excepté l'Angleterre, adhérèrent aux principes énoncés dans ces actes.

plus claire et plus précise [1]. Il est à regretter que le traité de Paris (1856) n'ait pas été rédigé dans cet esprit de noble émulation; élaboré dans un congrès où sept puissances européennes étaient représentées, cet acte est un des plus solennels de notre époque, et est appelé à exercer une grande influence sur le droit secondaire; il déclare, il est vrai, que le blocus doit être effectif [2]; mais il est moins explicite que la convention conclue, le 26 février 1856, entre la France et le petit État d'Honduras [3]. Cependant il faut ajouter que le traité de Paris est signé par l'Angleterre. C'est la première fois, depuis 1674, que cette puissance consent à reconnaître complétement que le blocus doit être réel, car, dans la convention de 1801, elle s'était réservé un moyen d'éluder, ou plutôt de nier le sens véritable de la disposition.

Après la bataille de Copenhague et la mort tragique de Paul I[er], empereur de Russie, la Grande-Bretagne imposa au jeune czar, puis au Danemark et à la Suède, un traité dans lequel elle inséra la plupart des maximes de ce qu'elle appelle son droit maritime. Pour le blocus, elle fut plus modérée, en apparence du moins; elle adopta la définition donnée par les

[1] Le premier traité qui signale ce progrès d'une manière marquée est celui du 4 septembre 1816, entre les États-Unis d'Amérique et la Suède. L'art. 13 est ainsi conçu : « Vu l'éloignement des pays respectifs et l'incertitude qui en résulte sur les événements qui peuvent avoir lieu, il est convenu qu'un bâtiment marchand appartenant à l'une des puissances contractantes, et se trouvant destiné pour un port qui serait supposé bloqué au moment du départ du bâtiment, ne sera pas cependant capturé ni condamné pour avoir essayé d'entrer dans ledit port, à moins qu'il ne puisse être prouvé que ledit bâtiment a pu et dû apprendre en route que l'état de blocus de la place en question continuait. Mais les bâtiments qui, après avoir été avertis une première fois, essayeraient, pendant le même voyage, d'entrer une seconde fois pendant la continuation du blocus, se trouveraient alors sujets à être détenus et condamnés. » De Martens, *Recueil*, t. 8, p. 251. Voyez aussi les traités suivants : 4 juillet 1827, États-Unis et Suède; 1[er] juillet 1828, États-Unis et Prusse; 5 avril 1831, États-Unis et Mexique; 16 mars 1832, États-Unis et Chili, etc., etc. Tous ces traités se trouvent dans le *Recueil* de de Martens et de Cussy, à leurs dates.

[2] La déclaration sur le droit maritime, du 16 avril 1856, porte : « .... 4° Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi. »

[3] Voyez l'art. 18 de ce traité, *Moniteur* du 14 novembre 1857.

traités des neutralités armées de 1780 et de 1800 ; mais elle y changea un seul mot, une seule particule ; au lieu de :.... *avec des bâtiments arrêtés* ET *suffisamment proches*..... elle mit :..... *avec des bâtiments arrêtés* OU *suffisamment proches*. Avec ce léger changement elle prétendit, ainsi que nous l'expliquerons bientôt, que le traité reconnaissait le blocus par croisière, et par conséquent non réel. Ce traité, même en admettant ce jeu de mots, plus digne de saltimbanques que d'hommes d'État sérieux, est le seul qui ait reconnu le blocus fictif.

La loi secondaire est donc aussi claire, aussi absolue que la loi primitive ; le blocus est le résultat de la conquête de la mer territoriale d'un belligérant par son ennemi, fait qui donne au conquérant l'empire souverain sur les lieux, et par conséquent le droit de dicter des lois sur ces lieux. Le blocus existe par la conquête, et dure tant que la conquête est conservée par une occupation réelle. Le blocus doit donc être effectif et maintenu par des forces suffisantes, pour qu'il soit impossible de pénétrer dans le lieu bloqué, sans s'exposer au feu de l'artillerie du conquérant.

Plusieurs traités ont reconnu une autre manière de bloquer un port : elle consiste à établir à terre une ou plusieurs batteries de canons frappant sur l'entrée, de telle sorte qu'aucun bâtiment ne puisse y pénétrer ou en sortir sans s'exposer au feu de ces batteries [1]. Cette modification aux règles énoncées jusqu'ici ne me paraît pas devoir être repoussée; elle est d'ailleurs conforme aux principes invariables par nous posés. Une batterie disposée comme l'exigent les traités rend la nation qui attaque réellement maîtresse de la mer territoriale de son ennemi, soumet à sa juridiction toute la partie qui est sous le feu de son artillerie, et par conséquent l'entrée même du port; cette nation a donc le droit absolu de dicter des lois dans l'espace conquis par ses armes. Enfin l'existence de ces batteries remplit le vœu du droit international, que le terri-

[1] Voyez, entre autres, les traités de 1742, entre la France et le Danemark, art. 20; de 1753, entre la Hollande et les Deux-Siciles, art. 22; de 1718, entre la Prusse et le Danemark, art. 18.

toire conquis soit maintenu sous l'obéissance du conquérant par la présence continuelle d'une force permanente. Le mode de blocus adopté par les traités que je viens de citer doit donc être considéré comme légitime.

SECTION III.

Du blocus d'après les lois intérieures.

L'accord parfait qui règne entre la loi primitive et la loi secondaire, c'est-à-dire entre les deux éléments seuls constitutifs du droit international, semble devoir rendre toute discussion inutile. Les peuples et les souverains devraient obéir aux deux lois qui seules ont le pouvoir de régir les actes des sociétés humaines. Il n'en est rien cependant. Dans cette question, comme dans presque toutes les autres, les prescriptions du droit international sont repoussées, et remplacées par celles des lois intérieures des belligérants, lois intérieures dont le but est toujours le même : nuire à l'ennemi, et surtout ruiner les amis.

La loi primitive et la loi secondaire exigent que l'investissement soit réel, pour donner à l'attaquant le droit de déclarer une place bloquée. Cette obligation gêne beaucoup les belligérants ; il est, en effet, très-difficile, et surtout très-dispendieux, d'entretenir des bâtiments stationnant auprès des côtes ennemies. D'ailleurs il faut pouvoir disposer d'un nombre considérable de vaisseaux, pour former le blocus d'une côte un peu étendue. Enfin, et surtout, le blocus réel ne peut nuire qu'à l'ennemi ; les neutres en souffrent peu. Il n'est pas possible de saisir leurs navires, ou de ruiner leur navigation en paralysant toutes leurs opérations commerciales. Le moyen de faire des blocus à bon marché pour les belligérants et très-ruineux pour les neutres a été trouvé par les Hollandais. C'est à cette nation que revient l'honneur d'avoir inventé le

blocus *fictif*, appelé aussi ***blocus de cabinet***, ***blocus sur papier*** ou ***blocus per notificationem***. Cette espèce d'investissement ne coûte pas cher au belligérant qui le forme. Il rend un décret, une ordonnance, un ordre du conseil, un acte intérieur quelconque, par lequel il déclare mettre en état de blocus tel ou tel port de son ennemi; le plus souvent on ne se borne pas à un port, on comprend, dans cette facile opération de guerre, une grande étendue de côtes, ou même toutes les côtes de l'adversaire. Cette déclaration est notifiée à toutes les nations neutres, avec défense de faire aucun commerce avec les lieux ainsi fermés par un morceau de papier. L'auteur de la notification ne se met pas d'ailleurs en peine d'envoyer un seul vaisseau pour faire l'investissement; il se borne à rendre une loi qu'il prétend obligatoire pour toutes les nations de l'univers.

Un blocus ainsi fait ne pouvait pas nuire essentiellement aux peuples pacifiques. En effet, tous les bâtiments, amis et ennemis, pouvaient toujours entrer et sortir librement, le port n'étant fermé par aucun vaisseau belligérant. Mais les inventeurs du blocus fictif trouvèrent les moyens de le rendre efficace au moins contre les neutres, et c'était le principal pour eux. Ils déclarèrent coupable de violation de blocus, et par conséquent soumis à la confiscation, tout navire neutre rencontré à la mer se dirigeant vers le lieu bloqué, ou sortant de ce lieu. Les coupables purent être saisis par les croiseurs de guerre et par les armateurs partout où ils furent rencontrés à la haute mer, à quelque distance que ce fût du port fermé. De cette manière, le blocus fictif, sans causer le moindre dommage à l'ennemi, devint une arme terrible contre la navigation neutre; et les corsaires se trouvèrent en réalité chargés de maintenir les blocus, opération de guerre à laquelle ils n'avaient pas le droit de concourir; ils s'enrichirent des dépouilles des peuples pacifiques. Ces deux droits que s'attribuèrent les belligérants de saisir les navires amis se dirigeant vers le lieu fictivement bloqué, ou en revenant, et que j'appellerai *droit de prévention* et *droit de suite*, seront

examinés ci-après [1]. Je discuterai également, dans un chapitre spécial, l'existence du blocus fictif et des quelques variantes de cette invention dues au génie britannique [2].

Il y a loin du blocus tel que l'ont fait les lois intérieures des nations, à celui qui tire son origine du droit international. Dans toutes les guerres dans lesquelles elle a été engagée depuis deux siècles, l'Angleterre a fait un odieux abus du blocus fictif; elle seule aujourd'hui persiste à soutenir la légitimité de cette invention, et à la mettre en pratique. Cependant il est juste de faire remarquer qu'en 1854, pendant la guerre contre la Russie, la Grande-Bretagne ne fit pas usage de cette arme terrible pour ses amis. Alliée avec la France, elle adopta sur ce point la politique de cette dernière. Les forces réunies des deux puissances étaient suffisantes pour bloquer tous les ports russes, et les bloquèrent réellement.

La France n'a jamais fait usage de blocus fictifs, si ce n'est par représailles, comme elle le fit en 1806 et en 1807; du moins je n'ai trouvé dans l'histoire aucune trace d'acte de ce genre. Mais elle a longtemps appliqué les prétendus droits de prévention et de suite. Depuis près d'un demi-siècle, elle a renoncé à ces abus de la force; en matière de blocus, elle met en pratique les dispositions de la loi internationale.

Depuis la décadence de ses forces maritimes, la Hollande a renoncé aux blocus fictifs; devenue puissance secondaire, elle cherche à se défendre contre les abus qu'elle inventa lorsqu'elle dominait sur l'Océan. La même observation doit être appliquée à l'Espagne. Les autres nations n'ont jamais élevé sérieusement la prétention de déclarer bloqués, les lieux dont elle n'avait pas fait l'investissement réel et continu.

[1] Voyez ci-après, ch. IV, sect. III.
[2] Voyez ci-après, ch. V.

SECTION IV.

Du blocus d'après les publicistes.

Plusieurs écrivains célèbres ont reconnu au blocus l'origine que je lui attribue. Hubner l'indique clairement, mais sans développer son opinion [1]; Cocceius, de Rayneval, Massé, Ortolan, sont également de cet avis, et soutiennent par conséquent que le blocus doit être réel, qu'il ne peut exister sans la conquête des abords du lieu bloqué, et qu'il cesse avec cette conquête [2]. Je puis nommer auprès d'eux Galiani, Lampredi, et Azuni, qui, sans s'être spécialement occupés du blocus, ont

[1] « Un ennemi investissant, bloquant ou assiégeant une place de l'autre, la considère et peut la considérer en quelque façon comme lui appartenant déjà... Les neutres savent que l'attaquant ne veut pas qu'ils portent à une telle place des munitions de guerre ou de bouche, et qu'il est légitimement le maître de l'empêcher dans tous les endroits soumis à sa domination pour toujours ou par sa situation actuelle. » *De la saisie des bâtiments neutres*, Ire part., ch. 7, § 5. « Si le souverain a le droit même en pleine paix, de défendre aux étrangers de faire le commerce dans ses États, pour favoriser celui de ses propres sujets, à plus forte raison doit-il avoir le droit de défendre à ces mêmes étrangers, durant la guerre tout commerce avec un endroit dont *les dehors et les avenues lui appartiennent déjà incontestablement*, ou sont censés lui appartenir. » Hubner, *ubi sup.*, § 6.

[2] « Tertia quod pacati sequuntur possessionem..... Alibi distinximus inter possessionem sive administrationem et interius imperii. Vicini et medii sequuntur possessionem, quia quum judicandi facultas circa jus eis non competat, naturali ratione factum possessionis respiciunt et cum eo qui civitatem administrat agunt. » Cocceius, *De jure belli in amicos*, § 788. » L'intention ou la possibilité de réduire la place par la famine ne sont pas nécessaires pour faire un devoir aux États neutres de respecter le blocus. Ces États sont dans l'obligation de se soumettre à la prohibition de toute communication avec le lieu bloqué, s'il plaît à la puissance bloquante, quels que soient ses desseins, de faire une pareille prohibition, parce que si le blocus est réel, cette puissance est réellement maîtresse des eaux territoriales environnantes. Il y a lieu alors d'appliquer au territoire maritime, par analogie avec ce qui se passe dans les guerres sur terre à l'égard du territoire continental, lors de l'occupation d'une province ennemie, le principe que l'occupant prend la place du souverain du lieu dans l'exercice de sa souveraineté. Cette substitution d'une souveraineté à l'autre est la base principale des droits des belligérants en cas de blocus. » *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. IX.

énoncé leurs opinions dans quelques passages de leurs œuvres [1].

Presque tous les auteurs de l'école de Grotius et de Vattel soutiennent que le droit de blocus dérive du droit de la nécessité. D'après leur doctrine, il a donc toute l'étendue que la nécessité peut lui donner. Ils reconnaissent la validité des blocus fictifs, et considèrent les traités comme des exceptions à la règle générale. Ils auraient pu ajouter que ces exceptions n'étaient pas obligatoires pour les nations qui les ont consenties, la nécessité ne connaissant pas de loi, et ne pouvant être tenue de respecter l'œuvre des hommes, alors qu'elle détruit celle de Dieu lui-même.

[1] « De là naît cette règle de raison universelle qui donne à la nation belligérante, partout où elle a acquis cette puissance législative et exécutive, dans tous les endroits occupés, assiégés ou bloqués par ses troupes le droit d'interdire aux étrangers tout commerce ou communication avec les places qu'elle a mises en état de siége ou de blocus... On doit entendre par pays soumis à la domination des belligérants, non-seulement ceux qu'ils possédaient avant la guerre, mais encore la partie du territoire ennemi occupée par leurs armées. Les neutres ne doivent faire aucune attention au titre, mais seulement à la possession actuelle, qui suffit alors pour donner le droit de juridiction. » *Du commerce des neutres*, § 5. « Meditandosi sulle sopradette verità, si scuopre percè siavi differenza tra quel neutrale che conduce viveri alla città assediata e quegli che solamente gli porta alla nazione d'uno de' guerreggianti. Per rigoroso dritto gli è lecita l' una cosa e l' altra; ma nel primo caso il comodo ch' ei ritrae con quel commercio è tanto minore dell' incomodo causato all' assediante, impedendogli di ridurre per fame la città sua nemica alla resa, che sarebbe somma iniquità a non volervi rinunziare ed astenersene, e sarebbe tale da meritar che l' assediante vi si opponesse colla forza... » *De' doveri de' principi neutrali*, cap. 9, § 2, p. 295.

CHAPITRE II.

LIMITES DU BLOCUS.

Les limites du blocus, tel qu'il dérive de la loi internationale, sont faciles à établir pour le temps, pour les lieux, et même pour les effets qui doivent être attribués à cette mesure de guerre. Les injustes prétentions des belligérants ont pu seules jeter quelque obscurité sur cette matière.

SECTION I.

Des lieux qui peuvent être bloqués.

Le droit du belligérant est de nuire à son ennemi par tous les moyens directs qui sont en son pouvoir, et par conséquent de s'emparer de tout ce qui lui appartient, de faire la conquête de tout son territoire, terrestre ou maritime. Les mers territoriales et intérieures, les baies, les golfes, peuvent être envahis, et du moment où ils sont devenus la propriété de la puissance attaquante et demeurent en sa possession réelle, cette puissance peut soumettre au blocus tous les ports et rivages baignés par les eaux conquises. Un peuple dont les forces navales seraient assez considérables pour entourer les côtes ennemies d'un cercle de bâtiments de guerre assez rapprochés pour que le feu de leur artillerie se croisât, pourrait-

en exécutant réellement cet investissement, soumettre au blocus tous les rivages de son adversaire. Tous les lieux possédés, à titre de souveraineté, par un belligérant, tous les lieux susceptibles d'être conquis par l'ennemi, peuvent donc être soumis au blocus.

Mais cette mesure de guerre ne peut s'étendre au delà des droits mêmes de l'ennemi ; elle ne peut frapper que les lieux dont le domaine souverain est tout entier entre ses mains. L'embouchure d'un fleuve qui, dans son cours, arrose plusieurs Etats indépendants, un détroit donnant entrée à une mer dont les rivages sont habités par plusieurs nations, ne sont pas la propriété du peuple qui possède une ou même les deux rives de l'embouchure. Il ne peut, en aucun cas, fermer le passage au commerce étranger ; il ne peut même imposer aucune condition à la navigation. Il n'est souverain ni de l'embouchure du fleuve, ni de la partie de l'Océan dans laquelle il se décharge ; il n'est pas souverain du détroit. Ces lieux ne peuvent donc pas être l'objet d'une conquête par l'ennemi du possesseur ; par conséquent ils ne peuvent pas être bloqués.

La guerre de 1778 fournit un exemple mémorable de la violation de ce principe. L'Espagne, ayant investi Gibraltar, rendit une ordonnance pour réglementer la navigation neutre dans le détroit [1], seule issue de la mer Méditerranée, mer dont les rivages sont habités par un grand nombre de nations qui étaient alors en paix avec l'Espagne et avec l'Angleterre. Cette ordonnance prescrivait des mesures arbitraires, sous peine de saisie et de confiscation des navires neutres et de leurs cargaisons [2].

[1] Cette ordonnance en forme de lettre du comte de Florida-Bianca, ministre des affaires étrangères, adressée au marquis Gonzalès de Castejan, ministre de la marine, est précédée d'un long préambule, dans lequel le cabinet espagnol se plaint de la conduite des neutres, mais ne justifie nullement les mesures illégitimes qu'elle ordonne. Voyez de Martens, *Recueil*, t. III, p. 92.

[2] Voici le texte de cette ordonnance : « Article 1er. En conséquence de tout ce que dessus, le roi *veut* qu'aucuns navires portant pavillon ou bannière neutre qui cherchent à passer le détroit, soit du côté de l'Océan ou de la Méditerranée, ne

L'Espagne, si son blocus était réel et permanent, était devenue propriétaire de tous les droits que possédait l'Angleterre sur les eaux du détroit; mais elle ne pouvait rien acquérir au delà de ces droits. Or, le pouvoir de la Grande-Bretagne sur le détroit de Gibraltar ne s'étendait pas jusqu'à réglementer la navigation étrangère. L'Espagne ne pouvait donc pas le faire sans commettre un abus de la force, sans violer les droits des peuples neutres.

J'ai posé en principe que tous les lieux entièrement soumis à la souveraineté de l'un des belligérants, pouvaient être conquis, et par conséquent soumis au blocus. Ce principe est nié par un décret français du 21 novembre 1806, connu sous le nom de décret de Berlin. D'après cet acte, loi intérieure de la France, le droit de blocus est limité aux ports de guerre et aux lieux fortifiés, et ne peut être appliqué aux ports de commerce, aux embouchures des fleuves, aux côtes, et généralement aux lieux où il n'y a aucun moyen de défense [1].

soient ni empêchés ni molestés dans leur navigation ou destination, pourvu qu'ils fassent toujours route en longeant la côte d'Afrique et s'écartant de celle d'Europe pendant tout le temps de leur passage, depuis l'entrée jusqu'à la sortie... Art. 2. Si les vaisseaux espagnols qui croisent dans le détroit, à son embouchure ou à son débouquement, suivant leur état, les temps, les lieux et les ordres dont ils sont munis, jugent convenable d'escorter les bâtiments neutres qui vont passer ce détroit, quoiqu'ils aient dirigé leur route de façon à longer la côte d'Afrique, les bâtiments seront tenus de recevoir ce convoi sans s'y opposer ou s'en séparer, ni sans donner aucun motif de soupçon. Mais comme il pourrait en arriver un grand nombre à la fois ou à des heures différentes, de sorte qu'il serait préjudiciable de les détenir et difficile de les escorter chacun séparément, ils pourront, conformément à l'art. 1er, prendre leur route le long de la côte d'Afrique, et la suivre jusqu'à ce que quelqu'un des vaisseaux espagnols qui croisent dans le détroit, se présente pour les convoyer au-delà de la place ennemie hors de sa vue et de ses parages, à laquelle fin ils s'arrêteront sur les appels, comme il a été dit, et ils se conformeront aux autres mesures de précaution qui seront prises.... » De Martens, *ubi sup.*

[1] Voici en quels termes est conçu le quatrième considérant qui précède le texte même du décret : « ..... Qu'elle (la Grande-Bretagne) étend aux villes et ports de commerce non fortifiés, aux havres et aux embouchures des rivières, le droit de blocus, qui, d'après la *raison et l'usage de tous les peuples policés, n'est applicable qu'aux places fortes...* » Voyez *Moniteur* de 1806, n° 339; de Martens, *Recueil suppl.*, t. V, p. 439; *Mémoire* de 1812, pièces justificatives, n° 39, p. 45; le *Journal de Francfort*, 1810, n° 274.

Cette exception est inadmissible ; j'ai en vain cherché la source où les auteurs du décret l'avaient puisée.

D'après le droit primitif, toutes les possessions terrestres de l'ennemi sont soumises à la conquête. Les bourgs, les villages, les terres, complétement dépourvus de moyens de défense, peuvent être attaqués et envahis comme les places fortes, et je ne vois aucun motif pour exempter de ces deux accidents les ports de commerce et les plages non fortifiées. La loi secondaire est muette sur une distinction si importante; il n'existe aucun traité qui y ait même fait la plus légère allusion. Or, il est évident que, si elle existait, les actes solennels, surtout ceux qui, dans ces derniers temps, ont réglé le droit de blocus avec tant de soin, l'auraient énoncée, et même auraient tracé ses règles et ses limites.

Un seul publiciste a défendu le système du décret de 1806; c'est Luchesi-Palli [1]. Il s'appuie sur ce principe que le blocus est un acte de guerre, que, par conséquent, il ne doit jamais tendre à entraver le commerce des neutres. Cette proposition, vraie au fond, est mal appliquée. Le blocus est un acte de guerre, et un acte direct qui frappe l'ennemi par la conquête de son domaine souverain ; c'est donc un acte licite ; s'il nuit aux neutres, c'est par voie de conséquence et d'une manière indirecte. Presque tous les actes de guerre ont le même résultat, et les neutres ne peuvent s'en plaindre. Le blocus légitimement fait est, ainsi que le dit Massé, non pas une question de neutralité, mais une question de souveraineté [2].

Massé et Ortolan ont examiné la proposition de Luchesi-Palli, et tous deux la repoussent comme inadmissible [3]. Si on

[1] « Le droit des gens permet de soumettre au blocus les places fortes seulement ; c'est pour cela qu'il ne devrait pas être applicable aux villes et aux ports de commerce non fortifiés, aux rades et aux embouchures des fleuves non défendues. En droit, personne ne peut déclarer bloqué un lieu où il n'existe pas de fortification, où n'habite pas l'ennemi et où il n'y a point de bâtiments de guerre. » Voyez *Principes du droit maritime*, p. 180.

[2] Voyez *Droit commercial*, t. I, liv. II, ch. II, sect. II, § 4, n° 290.

[3] *Droit commercial*, t. I, liv. II, ch. II, sect. II, § 4, § 293 ; Ortolan, *Diplomatie de la mer*, liv. III, ch. IX, t. II.

ne peut bloquer, c'est-à-dire soumettre à une opération de guerre fort mitigée, à une espèce de conquête restreinte, les lieux non fortifiés, à plus forte raison doit-il être défendu de les attaquer de vive force, d'en faire la conquête entière, complète. Il en résultera que les peuples, même faibles, mais séparés des autres par de vastes mers, ou habitant les îles, pourront se permettre toutes les injustices possibles, sans craindre la répression. Pour paralyser les efforts de l'ennemi, il suffirait de détruire toutes les fortifications de la côte.

Quelques auteurs ont pensé que le blocus n'était légitime qu'autant que l'attaquant avait l'intention de s'emparer du port bloqué, et, par conséquent, qu'autant qu'il avait les forces nécessaires pour atteindre ce but. C'est une erreur. Le blocus maritime peut sans doute avoir pour but la conquête du lieu investi, mais très-souvent, le plus souvent même, il n'a d'autre objet que de priver le port attaqué du commerce étranger, et la nation ennemie, des ressources qu'elle tire de ce commerce. Le blocus fait avec cette seule intention et par lui-même un acte de guerre complet et légitime. Le neutre ne peut avoir le droit de demander compte au belligérant ni de ses intentions ni de ses forces.

En résumé, tous les lieux appartenant à une nation belligérante, tous les lieux qui peuvent être l'objet d'une conquête, peuvent être bloqués. La puissance attaquante n'a qu'une seule condition à remplir, c'est d'avoir fait la conquête réelle des abords de la place, et d'en avoir conservé la possession.

SECTION II.

Limites du blocus quant à sa durée.

Ce que j'ai dit, dans le chapitre précédent, sur l'origine du blocus, d'après les lois primitive et secondaire, donne exactement les limites de sa durée, et fixe également et le moment de son ouverture, et celui de sa cessation. La conquête faite sur le souverain du port commence avec l'investissement, dure

tout le temps de cet investissement, et cesse avec lui. Il est impossible de trouver une règle plus simple et plus positive. C'est la règle du droit primitif, et aussi celle du droit secondaire ; tous les traités la contiennent virtuellement ; tous exigent, tacitement d'abord, puis d'une manière de plus en plus claire, que le blocus soit réel, d'où la conséquence naturelle que, dès que l'investissement n'existe plus, il n'y a plus de blocus.

Le blocus commence donc avec l'investissement ; peu importe que les neutres ignorent le fait ; si un de leurs bâtiments se présente pour entrer dans le port bloqué, le belligérant a le droit de lui défendre de traverser sa conquête ; et de lui appliquer la loi qu'il lui a plu de promulguer, s'il persiste à vouloir entrer dans ses domaines.

Dès que les bâtiments chargés de conserver la conquête se sont éloignés et ont abandonné la partie du territoire ennemi dont ils s'étaient emparés, cette partie retourne à son premier possesseur ; la mer libre, s'ils stationnaient hors la portée du canon, comme cela arrive le plus souvent, recouvre sa liberté. Le blocus a cessé d'exister. Les neutres peuvent communiquer avec le port en traversant la mer, rendue de nouveau commune à tous les peuples, et la mer territoriale, dont le souverain primitif leur permet l'entrée. La cause qui a éloigné les bâtiments de guerre chargés de faire le blocus est indifférente ; leur retraite volontaire ou forcée, définitive ou momentanée, a toujours pour effet de faire cesser la conquête, l'investissement, le blocus. Il arrive très-souvent que les vents, l'état de la mer, le besoin de vivres, la nécessité de réparer les bâtiments ou de donner quelque repos aux équipages épuisés par les fatigues ou les maladies, ou toute autre cause fortuite, forcent les vaisseaux à s'éloigner. Bien qu'ils doivent revenir à leur poste, dès que la cause qui les a contraints à le quitter sera disparue, le blocus cesse d'exister pendant leur absence, parce que la conquête a cessé aussi complétement que s'ils eussent été chassés par des forces supérieures, ou que s'ils avaient définitivement renoncé à leur

entreprise. Le blocus, résultat matériel d'un fait matériel, ne peut exister en l'absence de ce fait.

On peut donc poser comme un principe du droit international : le blocus commence avec la conquête des abords de la place ; le blocus prend fin dès que les forces chargées de le maintenir ne sont plus à leur poste, dès qu'elles ne tiennent plus les abords du lieu bloqué sous la puissance de leur souverain, par leur présence réelle et permanente. Cette règle n'admet aucune exception, mais elle est complétement repoussée par les partisans du blocus fictif. En m'occupant de l'examen de leurs divers systèmes, j'examinerai les limites de temps qu'ils veulent assigner au blocus.

SECTION III.

Limites du blocus dans ses effets.

D'après le droit primitif, les effets du blocus sont déterminés par la volonté même de la puissance qui le forme, pourvu que cette volonté les renferme dans la limite de la conquête, car ils ne peuvent jamais s'étendre au delà. Ainsi, la nation bloquante dicte, dans tout l'espace dont elle a acquis la souveraineté, les lois qu'elle juge utiles à ses intérêts, et ajoute la sanction pénale nécessaire pour assurer leur entière exécution. Ces lois sont obligatoires dans tout l'espace conquis, mais pas au delà. L'individu coupable de les avoir violées, et arrêté sur le territoire du législateur, est soumis aux peines prononcées. Ce principe est absolu à l'égard des navires qui viennent du large pour entrer dans le port bloqué ; il souffre quelques modifications en faveur du bâtiment entré dans le port avnt l'investissement et qui désire en sortir.

Dans le premier cas, il est d'usage que le conquérant défende, d'une manière absolue, à tous les étrangers de traverser son territoire, sous peine de confiscation du navire et de la cargaison. Ce n'est plus seulement, comme en matière



de contrebande, un commerce spécial qui est prohibé, c'est toute espèce de commerce, et même toute communication; le contrevenant, arrêté en flagrant délit, est passible des peines prononcées. S'il ne peut être saisi, le belligérant a le droit de le traiter en ennemi, de faire usage contre lui de son artillerie, de le brûler ou de le couler.

A l'égard du navire entré dans le port avant l'investissement, le pouvoir du bloquant est différent. Ainsi que je l'ai établi, le belligérant peut s'emparer de tous les droits de son adversaire, sans aucune exception; mais il ne peut en prendre d'autres, ni de plus grands. Le souverain du port avait le droit de défendre aux étrangers d'entrer sur son territoire; il pouvait mettre à leur entrée les conditions qu'il jugeait bonnes et utiles. Mais, une fois le navire reçu dans ses eaux, il ne pouvait pas le retenir malgré lui, l'empêcher de partir. Il avait le droit de lui défendre d'acheter et de charger certaines denrées, de compléter sa cargaison commencée, ou même de prendre aucun chargement; mais il ne pouvait, à moins de contraventions douanières, lui enlever ce qui était déjà mis à bord. La qualité territoriale du navire [1] s'opposait à ce qu'il le retînt malgré lui dans ses eaux, et à ce qu'il pût exercer aucune action sur les marchandises déjà chargées. Le conquérant a tous ces droits, mais il n'en a pas d'autres. Le navire neutre, entré dans le port avant le blocus, peut donc toujours sortir du port sur lest, ou en emportant les denrées chargées avant l'investissement. Mais il ne peut pas, sans se rendre coupable de violation de la loi imposée par le vainqueur, prendre à bord des marchandises après l'ouverture du blocus, même alors que ces marchandises étaient déjà sa propriété. Il ne peut même acheter de nouvelles denrées, ni faire aucun acte de commerce, parce que le nouveau souverain territorial dont il faut traverser les eaux l'a défendu.

La loi secondaire a complétement accepté les règles du droit primitif; du moins tous les traités qui ont prévu les

[1] Voyez ci-dessus, tit VI, ch. I, sect. .

questions soulevées par le blocus, les ont résolues dans le même sens. Ces actes sont tout récents, et en petit nombre encore ; cependant ils forment la loi sur la matière, puisque les autres ont gardé le silence, et qu'il n'en existe pas un seul qui ait tranché les difficultés dans un sens contraire : presque tous ces traités émanent des États-Unis d'Amérique [1]. Quelques autres, plus récents encore, adoucissant les principes, permettent au neutre entré avant le blocus, de sortir *avec sa cargaison*, sans rechercher le moment où le chargement a été fait ; du moins les actes ne font aucune mention de cette circonstance importante [2]. La France a conclu plusieurs traités de cette nature. Ce dernier système est beaucoup plus libéral, sans doute ; mais, à mon avis, il est con-

[1] Tous les traités qui ont prévu la question dont il s'agit l'ont résolue dans le même sens. Il suffira de citer l'art. 16 de celui du 13 novembre 1836, entre les États-Unis et la confédération Pérou-bolivienne. Il est ainsi conçu : « On n'empêchera pas de sortir avec sa cargaison aucun navire de l'une ou de l'autre partie qui serait entré dans lesdits ports et lieux avant qu'ils ne fussent assiégés, bloqués ou attaqués par l'autre partie ; et si ledit navire se trouvait là avant la prise ou la reddition, il ne sera sujet, ni lui ni son chargement, à la saisie, à la confiscation, ou à une demande quelconque, sous prétexte de rachat ou de restitution ; et si quelque navire était entré dans le port avant que le blocus eût en lieu, qu'il prît un chargement à son bord après l'établissement du blocus, et qu'il essayât de sortir, il sera exposé à se voir intimer, par les forces du blocus, l'ordre de rentrer dans le port bloqué et de mettre à terre son chargement ; et si, après avoir reçu la susdite intimation, le navire insiste pour partir avec sa cargaison, il sera sujet aux mêmes conséquences qu'une embarcation qui tenterait d'entrer dans le port bloqué après avoir été avertie par les forces du blocus. » De Martens, *Nouveau recueil*, t. XV, p. 133. Voyez également les traités des 15 septembre 1828, entre le Mexique et les villes hanséatiques, art. 20 ; Murrhard, continuateur de de Martens, *Nouveau recueil*, t. I, p. 687 ; et 6 juin 1843, ratifié le 28 mars 1845, entre la France et la république de l'Équateur, *Bulletin des lois*, 1845, 1er sem., p. 293.

[2] Voyez les traités des 15 septembre 1828, entre les villes hanséatiques et le Mexique ; l'art. 20 porte : « On ne pourra non plus empêcher les bâtiments qui se trouvent dans le port au moment du blocus ou du siége, de sortir avec leur cargaison... » Murrhard, *Nouv. Rép.*, t. I, p. 687 ; 28 mars 1845, entre la France et la république de l'Équateur, art. 18, § 3 : « Tous navires de l'une des deux parties contractantes, qui seraient entrés dans un port avant qu'il fût assiégé, bloqué ou investi par l'autre puissance, pourront le quitter sans empêchement avec leurs cargaisons. » Même recueil, année 1845, etc. ; *Bulletin des lois*, 1845, 1er semestre, p. 302. Le traité conclu entre la France et la république de Honduras, le 22 février 1856, contient la même stipulation. Voyez *Moniteur* du 14 novembre 1857.

traire aux règles fondamentales internationales. Pour arriver à renfermer le droit de la guerre dans ses justes limites, il est indispensable de ne pas lui enlever ce qui lui appartient légitimement.

Aux termes des lois, le belligérant qui forme le blocus a le droit d'interdire le commerce entre le lieu bloqué et tous les autres lieux ; et, s'il ne peut pas empêcher les ventes et les achats qui se font dans le port même, il a cependant et incontestablement celui de paralyser ce commerce, en prohibant l'exportation des denrées qui en font l'objet. Or, si l'exportation a moins d'influence que l'importation, pour imposer des privations aux assiégés, il est cependant incontestable que l'absence de débouchés pour les produits du pays, dont le résultat certain est l'encombrement, fait un très-grand tort à un peuple commerçant, et peut, dans certains cas, lui être aussi nuisible que l'absence d'arrivages des denrées exotiques.

Le belligérant a donc intérêt à prohiber le chargement des denrées même achetées avant le blocus; mais a-t-il le droit de le faire? Le navire neutre peut toujours sortir du port, les bâtiments chargés de maintenir l'investissement ne peuvent y mettre obstacle, lorsqu'il se présente simplement comme navire, c'est-à-dire sans aucun chargement; ce droit résulte de la qualité même du bâtiment. Il est et n'a jamais cessé de faire partie intégrante du territoire de son souverain; les denrées qui se trouvaient à son bord au moment où le blocus a été établi étaient déjà sorties du sol soumis à la loi du souverain territorial; la loi du blocus n'a pu les frapper. Mais celles qui étaient restées à terre sur ce même sol, bien que déjà devenues la propriété de sujets neutres, n'avaient pas encore été soustraites à la juridiction du souverain territorial, et elles doivent donc être soumises à la loi du blocus, de la même manière que toutes les propriétés mobilières des citoyens neutres établis dans le port attaqué.

Certains peuples admettent que les marchandises, devenues propriétés neutres antérieurement à l'ouverture du blocus, et

chargées à bord du navire neutre postérieurement à cette ouverture, peuvent traverser la mer territoriale conquise, sans qu'il y ait violation des droits de la nation attaquante. Mais les preuves de cette propriété antérieure doivent être faites par celui qui y prétend; elles doivent être positives et absolues. Et comme aucune disposition du droit secondaire ne détermine de quelle nature doivent être ces preuves, elles sont laissées à l'appréciation de la puissance bloquante. Cette circonstance seule suffit pour annihiler complétement l'avantage prétendu accordé aux neutres, puisqu'il ne leur est concédé, non comme un droit, mais seulement comme une sorte de tolérance dont le bloquant peut toujours paralyser l'effet, en rejetant les preuves de propriété les mieux fondées et les plus positives; puisqu'en définitive il est maître de permettre ou de prohiber l'exercice de ce prétendu droit.

Sans examiner cette question à fond, Ortolan me paraît embrasser cette dernière opinion; c'est du moins ce qui résulte des deux exemples par lui cités [1]. Il invoque, à l'appui de son avis, l'autorité de Weathon [2]. Mais ce dernier auteur n'est pas assez explicite pour qu'il soit permis d'en appeler à son témoignage. Du reste, cette opinion ne repose sur aucun acte solennel du droit secondaire, et me paraît contraire au droit primitif.

Le navire neutre peut toujours franchir la ligne de blocus avec la cargaison mise à bord avant l'investissement, quel que soit d'ailleurs le propriétaire de cette cargaison. Il importe peu qu'elle appartienne à un sujet neutre, ou à un citoyen de l'État belligérant attaqué. Son droit de libre navigation dérive, non de la qualité du propriétaire de la cargaison, mais

[1] « ... Quant au fait d'un navire qui sort d'un port bloqué, la règle générale est qu'il n'y a violation qu'autant que ce navire sort avec un chargement pris sur les lieux après l'époque de la mise en état de blocus. Un neutre entré d'avance peut toujours sortir sur lest, ou encore avec une cargaison *achetée et délivrée bona fide* avant le commencement du blocus; mais, après le commencement du blocus, un neutre n'a plus le droit de faire aucun achat dans le port.. » *Diplomatie de la mer*, liv. III, ch. IX, t. II, p. 319.

[2] *Elem. of the intern. law.*, t. II, p. 245 et suiv.

seulement de l'époque à laquelle elle a quitté le sol du belligérant pour passer sur celui de la nation neutre. Dans ce cas. on doit appliquer les règles que nous venons de tracer, sans aucune modification.

Le droit de blocus s'étend-il aux bâtiments de guerre appartenant aux puissances neutres? Je ne pense pas que cette question puisse soulever la moindre difficulté. Il est en effet incontestable que le nouveau souverain de la mer territoriale peut défendre l'entrée de cette mer, même aux vaisseaux de guerre de toutes les autres nations. Les motifs sur lesquels s'appuie le droit d'exclusion à l'égard des navires marchands, lui donnent également ce même droit envers les bâtiments de guerre. Bien qu'aucun traité n'ait jamais prévu ce cas d'une manière spéciale, je ne crois pas que dans l'usage, il se soit jamais élevé de doute. Les instructions données par le gouvernement français, aux officiers chargés d'établir le blocus des côtes des républiques Argentine et Mexicaine, instructions remarquables par la modération qui a présidé à leur rédaction, et par la conformité de leurs dispositions avec les règles de la loi primitive et de la loi secondaire, ont prévu le cas où un vaisseau de guerre neutre se présenterait pour pénétrer dans les lieux bloqués. Elles ordonnent aux commandants des blocus de s'opposer à cette entrée, même par la force [1].

Les rigueurs du blocus doivent-elles s'étendre jusqu'à interdire l'entrée du port à un navire neutre en péril, par suite du manque de vivres, d'avaries majeures, de tempête ou toute autre cause? Si on considère le droit seulement, il est constant que cette circonstance ne serait pas de nature à le faire fléchir, et qu'une nation a le pouvoir incontestable de repousser loin de ses ports les bâtiments étrangers, même

[1] Ces instructions, rapportées en partie par Ortolan, *Diplomatie de la mer*, liv. III, ch. IX, t. II, p. 384, portent : « Les bâtiments de guerre neutres se présentant devant un port bloqué doivent aussi être invités à s'éloigner. S'ils persistent, le commandant du blocus a le droit de s'opposer à leur entrée par la force, et la responsabilité de tout ce qui peut s'ensuivre pèsera sur les violateurs du blocus. »

alors qu'ils sont en péril. Si le souverain du port a ce droit, le conquérant de la mer territoriale le possède également. Mais, ainsi que je l'ai fait observer en parlant du droit d'asile [1], à côté de ces droits absolus et rigoureux, une nation a des devoirs, qui, bien que moins absolus et moins rigoureux, doivent toujours être remplis, et souvent même font fléchir les droits les plus complets; ce sont les devoirs d'humanité. Il est impossible d'admettre que la nation attaquante puisse refuser l'entrée du port bloqué à un navire ami, prêt à couler bas par suite d'une voie d'eau, ou hors d'état de tenir la mer, ou enfin dont l'équipage meurt de faim. L'escadre de blocus ne peut refuser le passage à un bâtiment dans une si grande détresse [2], à moins qu'elle ne lui fournisse elle-même les secours nécessaires pour gagner le port libre le plus rapproché, soit en lui donnant des vivres ou des rechanges, soit en lui faisant faire les réparations indispensables pour tenir la mer. Si elle ne peut secourir efficacement le navire en détresse, et c'est ce qui arrive le plus souvent, si elle ne le veut pas, il est de son devoir de le laisser entrer dans le port bloqué.

On doit observer qu'un navire, ainsi autorisé à pénétrer dans le lieu fermé, contracte des obligations étroites, qu'il ne saurait violer sans se rendre coupable envers la puissance bloquante. La permission ne lui est accordée que pour obtenir les secours nécessaires pour reprendre la mer; il doit donc limiter ses relations avec le port aux faits indispensables pour arriver à ce but. Il ne doit faire aucun acte de commerce, ni

[1] Voyez ci-dessus, tit. VI, ch. II, sect. IV, t. II, p. 169.

[2] Voici comment Hubner s'exprime sur cette question : « Au reste, il s'entend de soi-même qu'un navire neutre qui monillera dans la rade d'un port assiégé, qui se jettera sur les côtes, ou qui relâchera dans le port même, y étant forcé par une nécessité urgente, n'est pas saisissable. Ainsi, cette rigueur ne peut avoir lieu à son égard, s'il s'y réfugie pour se sauver de la poursuite d'un pirate ou d'un ennemi; si un coup de vent le pousse malgré lui vers les côtes; s'il fait trop d'eau pour pouvoir tenir plus longtemps la mer; si une tempête le force, pour éviter un naufrage certain, à chercher le premier mouillage; en un mot, s'il n'a pu passer outre sans s'exposer à périr. » *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, Ire part., ch. VII, § 6.

même débarquer sa cargaison; si les réparations exigent la mise à terre de tout ou partie du chargement, il doit le reprendre ensuite à bord sans en vendre aucune partie. Enfin, s'il est dans l'impossibilité de trouver les fonds nécessaires pour solder ses dépenses, sans vendre une portion de ses marchandises, il ne doit le faire que jusqu'à concurrence de la somme indispensable pour acquitter, soit les fournitures qui lui ont été faites, soit les réparations. Dans ce cas, il me paraît que le capitaine doit, autant que possible, faire connaître au commandant du blocus la nécessité dans laquelle il se trouve, et obtenir son autorisation pour opérer cette vente.

Si les autorités du port bloqué forçaient le navire à vendre tout ou partie de sa cargaison, malgré la violence dont le capitaine neutre se trouverait ainsi victime, bien qu'il n'eût pu résister à la contrainte qui lui était imposée, le navire serait désormais coupable de violation de blocus. En effet, le neutre est dans l'obligation de faire respecter ses droits par les deux parties belligérantes, et est responsable envers la partie lésée des infractions qu'il commet, même alors qu'il y a été contraint par l'autre partie.

Le navire en détresse, qui obtient ainsi l'entrée du port bloqué, par suite de l'accomplissement, par la puissance attaquante, des devoirs d'humanité, était expédié ou pour ce port même, ou pour un autre port de la même nation, ou enfin pour un port neutre. Dans ce dernier cas, il peut se trouver dans sa cargaison des denrées de contrebande de guerre; le belligérant, en lui permettant d'entrer dans cet asile, qu'il pouvait lui refuser, a le droit d'exiger que ces objets, dont le commerce est prohibé, soient transbordés sur l'un de ses bâtiments, et y soient conservés jusqu'à ce que le navire neutre sorte du port pour reprendre la mer. Ces marchandises ne sont pas confiscables, parce qu'elles n'étaient pas destinées à un port ennemi, mais à une nation amie, et que cette destination n'a été changée que par des circonstauces de force majeure indépendantes de la volonté du capitaine. Si, au contraire, le navire était expédié pour le port bloqué, ou tout autre dépen-

dant de la domination de la puissance ennemie du bloquant, les objets de contrebande de guerre qui se trouvent à bord seraient soumis à la saisie et à la confiscation, non parce qu'il existe une violation du blocus, mais parce que le navire neutre est coupable de contravention à l'un de ses devoirs essentiels, ainsi qu'il a été expliqué dans le chapitre précédent, parce qu'il a tenté de faire un commerce prohibé. Il est très-important de bien distinguer ces deux causes de confiscation.

CHAPITRE III.

FORMALITÉS DU BLOCUS.

Le blocus est le résultat matériel d'un fait matériel; il n'a donc besoin d'être enveloppé d'aucune formalité, ou plutôt la seule formalité à remplir par le belligérant, est de s'emparer des abords du port et de les conserver sous sa puissance. Cependant, depuis longtemps les puissances civilisées ont adopté l'usage de faire connaître aux neutres les blocus qu'ils forment, par des actes notifiés par la voie diplomatique. Cet acte est ordinairement désigné sous le nom de *notification diplomatique.* Depuis que, sous le prétexte de blocus, les abus les plus graves se sont multipliés, toutes les nations, une seule exceptée, ont admis un mode plus vrai, plus conforme aux principes, de faire connaître aux navigateurs neutres l'existence d'un blocus. C'est une notification faite à chaque navire qui se présente pour entrer dans le port fermé. Je l'appellerai *notification spéciale.*

SECTION I.

De la notification diplomatique.

C'est un principe de législation générale, que, pour rendre une loi obligatoire, elle doit être portée à la connaissance de ceux qui doivent l'exécuter. La promulgation remplit

cette obligation à l'égard des sujets du législateur, mais elle ne peut avoir aucune force envers les étrangers. Lors donc qu'une loi doit être appliquée à des étrangers, il est d'usage de la faire notifier au souverain de ces étrangers, qui la porte ensuite à la connaissance de ses sujets. C'est ce qui se pratique pour les lois de douanes, c'est ce que l'on a appliqué au blocus.

La notification diplomatique est donc la proclamation de ce fait, que le belligérant maître des abords de l'un des ports de son ennemi, et les retenant sous sa puissance, défend aux étrangers de traverser ses nouveaux États pour pénétrer dans le lieu investi. Cet acte ne peut être fait que lorsque déjà la conquête existe réellement, car la prise de possession est la source unique du pouvoir accordé au belligérant. La notification n'a donc aucune signification, aucune valeur par elle-même ; elle ne peut déterminer ni le commencement ni la fin des opérations; elle est impuissante à modifier en rien la durée du blocus ou de ses effets, soit en leur faisant devancer le moment de la conquête, soit en les prolongeant au delà de la possession réelle. C'est la simple dénonciation d'un fait existant, et la déclaration de la manière dont le conquérant entend user du domaine conquis.

La notification diplomatique n'est donc pas le blocus, elle n'est même pas une formalité essentielle du blocus. L'investissement et la prohibition du commerce peuvent exister dans toute leur plénitude, sans que cet acte ait été fait. Mais elle est utile pour éviter aux neutres un dommage beaucoup plus grand que celui qu'ils doivent supporter réellement. Elle les empêche de faire pour les lieux bloqués des expéditions commerciales, qui ne pourraient pas atteindre leur but, et, par conséquent, leur évite des pertes considérables. Sans doute ce n'est pas dans ce but que certaines nations, et notamment l'Angleterre, font la notification diplomatique [1]; mais, d'après

[1] Voyez ci-après, ch. v, *Des divers systèmes de blocus fictifs*, la valeur que l'Angleterre attribue à la notification diplomatique.

les lois internationales, cet acte ne peut réellement avoir aucune autre utilité.

La notification diplomatique, n'étant pas essentielle pour la formation du blocus, n'est pas obligatoire pour le belligérant. La loi secondaire ne contient pas une seule disposition qui puisse lui attribuer ce caractère. Il résulte même des traités modernes, que j'ai cités ci-dessus, de ceux par conséquent qui se sont plus spécialement occupés du blocus, que cet acte n'a aucune importance et peut être omis sans inconvénient. Cependant les nations européennes sont dans l'usage de le faire. Pendant la guerre de 1854, tous les blocus formés par la France et par l'Angleterre furent notifiés avec le plus grand soin, et tout récemment l'occupation de la rivière de Canton, par les forces anglo-françaises, a été également portée à la connaissance de tous les peuples pacifiques [1].

Ainsi donc, car il est très-important de bien déterminer le caractère et la valeur de la notification diplomatique, cet acte n'est pas essentiel au blocus, il n'est pas obligé de la part du belligérant, il n'a aucune valeur intrinsèque; il est seulement déclaratif d'un fait, et tombe de lui-même si le fait n'existe pas ou cesse d'exister. C'est un acte de courtoisie envers les peuples neutres.

SECTION II.

Notification spéciale.

La notification diplomatique peut faire connaître le fait existant au moment même où elle a eu lieu ; mais ce fait peut cesser à chaque instant. D'ailleurs il est des blocus très-réguliers, qui ne peuvent être notifiés par cette voie officielle. Il arrive souvent que des amiraux, usant des pouvoirs qui leur sont donnés par leurs souverains, forment le blocus de lieux éloignés de leur patrie ; de telle sorte qu'il y a impossibilité de

[1] Voyez *Moniteur* du 7 février 1858.

faire la notification diplomatique, ou que du moins le blocus existe longtemps avant qu'il soit possible de la faire. C'est ce que l'on appelle un *blocus de fait*, blocus reconnu par tous les peuples. Ainsi donc le blocus peut n'exister pas malgré la notification diplomatique, et le blocus peut exister très-légitimement sans notification diplomatique. D'un autre côté, le blocus impose des obligations onéreuses aux peuples neutres, mais il ne les impose qu'alors qu'il existe réellement. Ces nations, et chacun de leurs sujets, ont donc le droit de vérifier personnellement si l'investissement, même notifié, n'a pas cessé, si le blocus n'est pas levé [1]. Chacun d'eux a le droit de se rendre sur les lieux, et de s'assurer si le conquérant est toujours maître de sa conquête.

Ainsi, soit que le navire neutre ignore le blocus de fait, soit qu'il veuille s'assurer si le blocus notifié tient toujours réellement, il peut se rendre sur les lieux sans violer aucun de ses devoirs. La puissance bloquante lui déclare alors : 1° qu'elle est souveraine des abords du port où il veut entrer ; 2° et qu'usant de son droit de souveraineté, elle défend aux étrangers de traverser son territoire ; qu'elle forme le blocus. Cette notification est faite par l'un des officiers des bâtiments de guerre chargés de maintenir l'investissement, à chaque navire neutre qui se présente pour entrer dans le port fermé.

La notification spéciale est, à mon avis, une formalité essentielle du blocus. Il est impossible en effet d'admettre que la loi imposée par le conquérant soit exécutée à l'égard des étrangers avant d'avoir été portée à leur connaissance, et,

[1] « Les forces bloquantes peuvent à chaque moment être dispersées ou détruites par des forces supérieures de l'ennemi ; le mauvais temps ou le manque de vivres peut les mettre dans la nécessité de s'éloigner. On conçoit d'après toutes ces considérations, que les puissances neutres, bien qu'averties par la notification diplomatique du blocus, se hasardent néanmoins à faire voile pour le lieu bloqué, avec l'espoir de trouver l'entrée libre, le blocus ayant pu être levé dans l'intervalle de leur voyage. En principe, un pareil fait n'est pas une violation du blocus, et, par conséquent, n'est pas punissable. On ne peut faire un crime à celui qui, parti en destination du port bloqué, et trouvant l'entrée de ce port interdite lorsqu'il se présente, se retire sur l'injonction des forces bloquantes, de l'intention qu'il a eue d'y pénétrer en cas de la levée du blocus. » Ortolan, t. II, liv. III, ch. IX.

d'un autre côté, on ne saurait exiger des peuples indépendants qu'ils se croient exclus d'un port par un fait, sans pouvoir vérifier l'existence même de ce fait. Le navire pacifique peut venir vérifier s'il y a blocus, et il y a obligation pour le belligérant de lui faire connaître la loi qu'il impose au territoire par lui conquis et occupé. Tels sont les enseignements de la loi primitive.

Les traités, encore en assez petit nombre, qui se sont occupés de cette question, sont tous conformes à la loi divine; tous considèrent la notification spéciale comme une formalité essentielle et obligatoire [1]. La France a plusieurs fois mis en pratique ces stipulations, même à l'égard des peuples avec lesquels elle n'était liée par aucune convention [2]. Il est à

[1] Voyez traités des 4 septembre 1816, entre les États-Unis et la Suède, de Martens, *Recueil*, *suppl.*, t. VIII, p. 251; de Martens et Cussy, *Recueil*, t. III, p. 214; 31 août 1828, entre la France et le Brésil, explicatif de l'art. 21 du traité du 8 janvier 1826; 15 septembre 1828, entre les villes anséatiques et le Mexique; 1835, entre la France et la république bolivienne; 20 janvier 1836, entre les États-Unis d'Amérique et la république de Venezuela; 3 novembre 1836, entre les États-Unis et la république Pérou-bolivienne; 26 septembre 1838, entre les États-Unis et la Sardaigne; 1839, entre la France et le Texas; 1839, entre les États-Unis et la république de l'Équateur; 30 juillet 1842, entre l'Autriche et le Mexique; 6 juin 1843, entre la France et la république de Venezuela; 1843, entre la France et la république de l'Équateur; 24 octobre 1844, entre la France et la Nouvelle-Grenade.

[2] La lettre écrite en 1838 par M. Molé, alors ministre des affaires étrangères de France, au ministre de la marine, à l'occasion du blocus des côtes de la république mexicaine, porte : « M. N. confond ici deux choses très-distinctes : la notification diplomatique, qui doit être faite du blocus aux puissances neutres, et l'avis que les commandants des forces employées à le maintenir sont toujours tenus de donner aux navires qui se présentent sur les lieux, et paraît croire que l'accomplissement de la première formalité dispense nécessairement de la seconde, qui deviendrait ensuite superflue. Une telle manière de procéder est contraire, non-seulement aux principes ordinaires du droit maritime, mais encore aux instructions émanées de votre ministère, et aux communications qui furent faites dans le temps au gouvernement des États-Unis, ainsi qu'aux consuls étrangers à la Vera-Cruz. Je ne rappellerai point ici les raisons d'après lesquelles, indépendamment de la notification officielle et diplomatique d'un blocus, tout navire qui se présente devant un port bloqué doit recevoir, de la part du commandant des bâtiments de guerre chargé de faire respecter le blocus, l'avertissement, qui est à la fois dans l'intérêt de ce navire et dans l'intérêt de la responsabilité de l'officier commis à l'exécution du blocus... » Voyez Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, p. 304. Voyez également la

désirer que cet usage, si rationnel et si humain, soit adopté par tous les traités à venir.

Je puis donc conclure que, d'après le droit international tel qu'il résulte des traités conclus depuis 25 ou 30 ans, la notification spéciale est une formalité essentielle, et qu'elle est obligatoire pour le belligérant bloquant.

Mais cette formalité doit-elle être remplie dans tous les cas et alors même que la notification diplomatique a été faite? Doit-elle l'être même à l'égard des navires qui ont mis à la voile après avoir eu connaissance de la notification diplomatique ou de l'état de blocus? Ces deux questions me paraissent devoir être résolues affirmativement.

La notification diplomatique, lorsqu'elle est loyalement faite, constate que la conquête et la possession existe au moment où le souverain en donne avis à ses amis. Mais, entre ce moment et celui où le navire neutre qui a mis à la voile après cet avis, se présente devant le port bloqué, il est possible que la conquête et l'occupation aient pris fin; que, par conséquent, le neutre soit rentré dans la plénitude de sa liberté commerciale, et qu'il puisse entrer dans le lieu naguère encore investi. Pour avoir le droit de s'y opposer, il est indispensable que le belligérant soit encore souverain des abords; il est donc nécessaire qu'il lui fasse connaître sa position actuelle, qu'il lui notifie le fait.

La notification diplomatique est faite surtout dans l'intérêt du neutre; il est libre de renoncer aux avantages qu'il pou-

dépêche du 17 mai 1838, à l'occasion du blocus des côtes de la république Argentine, et la note y jointe. La France ne s'est pas bornée à reconnaître le principe en théorie; elle l'a appliqué réellement. C'est ce qui résulte d'un nombre assez grand de sentences rendues par le conseil d'État, jugeant comme conseil de prises, et notamment dans les affaires suivantes : 17 juillet 1843, pour les navires brésiliens *le Legeiro* et *l'Aventura*, et du navire sarde *la Luisa*. La commission spéciale des prises établie à Montevideo suit elle-même ces principes dictés par la métropole; c'est ainsi qu'elle a statué dans toutes les affaires qui lui ont été soumises, et notamment dans celle du *Comte-de-Thomar*. Elle ne fait d'exception que contre les navires de la république orientale. Cette exception est fondée sur une convention expresse, consentie par cette république, qui dispense les bâtiments attaquants de faire à ses sujets la notification spéciale.

vait en tirer, et de risquer une opération commerciale qui, si le blocus existe, sera ruineuse.

La notification spéciale doit donc être faite même lorsqu'il existe une notification diplomatique. La solution de cette question entraîne celle de la seconde. La notification diplomatique n'ayant aucune valeur intrinsèque, il importe peu qu'elle ait été connue du capitaine avant son départ pour le port bloqué. Il n'a contracté aucune obligation de ne pas faire le commerce, il ne commet aucune infraction. Il ne commet aucune offense envers le belligérant, jusqu'à ce que la notification spéciale soit venue lui faire connaître la prohibition de passage. Cette notification spéciale doit donc être faite même au navire qui se trouve dans cette position.

De Martens pense également que la notification spéciale est indispensable, alors même qu'une déclaration diplomatique a été faite et est déjà connue du capitaine. Il soutient aussi que chaque navire neutre a le droit d'aller vérifier si le blocus existe réellement, ou s'il continue à exister [1]. Ortolan paraît partager cette opinion.

Il nous reste à examiner dans quelle forme la notification spéciale doit être faite. Cette forme importe peu à mes yeux; cependant il est indispensable de constater que le belligérant a rempli son devoir. Quelques traités parlent de la formalité, mais sans indiquer de quelle manière elle doit être accomplie [2]. Depuis 1828, la France a conclu plusieurs conventions

[1] De Martens, en rapportant dans son *Recueil* le décret de San-Yago du 2 avril 1838, sur le blocus des ports péruviens, décret qui ne reconnaît la nécessité de la notification spéciale que dans le cas où il n'y a pas eu de notification diplomatique, ou dans le cas où cette dernière n'a pu être connue du capitaine neutre, ajoute la note suivante : « Cette prétention est contraire aux principes suivis par la France; car il ne suffit pas d'une déclaration donnée dans un port qu'un autre port est bloqué, pour constater le fait de blocus de celui-ci ; il doit être loisible aux navires neutres d'aller s'en assurer. Toutefois, si le navire était parti pour un port bloqué avec un chargement de contrebande de guerre après que le blocus aurait été notifié officiellement, il s'exposerait à la saisie, sans autre avertissement préalable, puisque le commerce des objets de contrebande de guerre est entièrement prohibé en temps de guerre, et que le blocus n'est, après tout, qu'un acte de guerre d'une nature isolée. » *Nouveau recueil*, t. XV, p. 507.

[2] Le traité du 20 janvier 1836, entre les États-Unis d'Amérique et la république

qui sont plus explicites. Celle du 31 août, avec le Brésil, semble avoir servi de base aux autres, qui toutes ont reproduit la même disposition à peu près dans les mêmes termes [1]. L'un des officiers des bâtiments de guerre, formant le blocus, doit se rendre à bord du navire neutre qui se présente pour entrer, lui faire connaître l'existence du blocus, et consigner cette déclaration sur les papiers de bord du navire. De cette manière, il est impossible, d'un côté, que le belligérant prétende avoir fait la notification alors qu'il n'aurait pas rempli cette formalité; et, de l'autre, que le neutre puisse prétexter son ignorance, ou nier le fait. La France a observé cette forme très-exactement dans les deux guerres qu'elle a faites au Mexique et à la république Argentine. Les instructions

de Venezuela, porte, art. 20 : «... Se conviene en que todo buque en estas circunstancias se pueda hacer volver de dicho puerto ò lugar, pero no sarà detenido ni confiscado parte alguna de su cargamento no siendo contrabando; à menos que despues de la intimacion de semejante bloqueo ò ataque por cualquier comandante de un buque de las fuerzas bloqueadoras intentase otra vez entrar..... » De Martens, *Nouveau recueil*, t. XIII, p. 561. Cette convention se trouve répétée dans tous les traités faits par les Etats-Unis d'Amérique avec les républiques de l'Amérique méridionale. Voyez notamment ceux des 13 novembre 1836, avec la république Pérou-bolivienne, même recueil, t. XV, p. 113; de 1839, avec la république de l'Équateur, etc., etc. Cette nécessité se trouve également exprimée dans les autres traités que nous avons cités ci-dessus, mais d'une manière moins explicite. Voyez p. 79, note 1.

[1] Voyez notamment les traités conclus par la France, le 31 août 1828, avec le Brésil; 1835, avec la Bolivie; 1839, avec le Texas; 1843, avec la république de Venezuela; du 6 juin de la même année, avec celle de l'Équateur; celui du 24 novembre 1844, avec la Nouvelle-Grenade. L'article unique du premier de ces traités semble avoir servi de modèle aux autres; il est ainsi conçu : « Aucun bâtiment de commerce appartenant aux sujets de l'une des hautes parties contractantes, qui sera expédié pour un port, lequel se trouvera bloqué par l'autre, ne pourra être saisi, capturé ou condamné, si préalablement il ne lui a été fait une notification ou signification de l'existence ou continuation du blocus par les forces bloquantes, ou par quelque bâtiment faisant partie de l'escadre ou division de blocus; et, pour qu'on ne puisse alléguer une prétendue cause d'ignorance du blocus, et que le navire qui aura reçu cette intimation soit dans le cas d'être capturé s'il vient ensuite à se représenter devant le port bloqué pendant le temps que durera le blocus, le commandant du bâtiment de guerre qui fera la notification devra apposer son visa sur les papiers du navire visité, en indiquant le jour, le lieu ou la hauteur où sera faite la signification de l'existence du blocus, et le capitaine du navire visité lui donnera un reçu de cette notification, contenant les mêmes déclarations exigées pour le visa. » De Martens, *Nouveau recueil*, t. VIII, p. 60.

remises à ses amiraux prouvent avec quelle loyauté elle exécuta les conventions par elle consenties, non-seulement envers les peuples avec lesquels elle était liée sur ce point par des traités, mais encore envers ceux qui étaient restés étrangers à ces stipulations [1].

La forme adoptée par les traités français me paraît remplir complétement le but de la loi divine et le vœu de l'humanité. Je pense donc que toutes les nations devraient l'adopter, à moins qu'elles n'en trouvent un autre plus efficace.

Pendant la guerre de 1854, les blocus nombreux et réels faits par la France et l'Angleterre ont été modifiés diplomatiquement avec le plus grand soin, mais je n'ai pas entendu parler de notifications spéciales. Je regretterais que, par suite de son alliance avec la Grande-Bretagne, qui repousse cette importante formalité, la France eût renoncé, même pendant cette guerre, à remplir une obligation si conforme à la loi internationale.

La notification spéciale est-elle obligatoire envers les navires entrés dans le port avant l'investissement, et qui veulent en sortir? En principe, ainsi que nous l'avons vu, les bâtiments entrés avant le blocus peuvent sortir sur lest, et

[1] Voyez l'ordonnance rendue par le conseil d'État, statuant comme conseil des prises, le 17 juillet 1843, dans l'affaire de la goëlette américaine *la Joséphine*. « Considérant qu'il ne suffisait pas que le blocus des côtes de la république Argentine eût été notifié par nos agents aux agents des puissances étrangères; qu'il fallait, en outre, pour qu'un navire neutre pût être légitimement capturé, que, conformément aux principes du droit maritime français, ledit navire eût été spécialement averti de l'existence et de l'étendue du blocus, et que la mention de l'avertissement eût été inscrite sur son rôle d'équipage; que les instructions de notre ministre de la marine rappelaient aux commandants de nos vaisseaux la nécessité de cette double formalité; — considérant que, dans l'espèce, bien qu'il soit constaté au procès-verbal rédigé par le commandant de notre goëlette *l'Eclair*, qu'avertissement du blocus avait été donné par lui de vive voix, la veille de la capture, au capitaine de *la Joséphine*; qu'il ne résulte pas de l'instruction, soit que le capitaine ait compris cet avertissement, soit qu'il ait été suppléé à la mention de l'avertissement qui aurait dû être inscrite sur le rôle d'équipage ; — d'où il suit que le commandant de notre goëlette *l'Eclair* n'avait pas le droit de capturer la goëlette américaine *la Joséphine*; — notre conseil d'Etat entendu; nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit : Est déclarée non valable la prise de la goëlette américaine *la Joséphine*.

même avec les marchandises embarquées avant la fermeture du port; d'un autre côté, quelques traités modernes permettent aux navires qui se trouvent dans cette position, de sortir avec leurs cargaisons. La question n'a donc d'intérêt que pour les nations qui reconnaissent à l'attaquant le pouvoir de prohiber le chargement après l'ouverture du blocus, et pour les navires qui veulent sortir avec une cargaison.

Bien qu'il soit impossible qu'un navire, dans cette position, ignore le fait de l'investissement, tous les traités qui ont prévu cette question, il est vrai qu'ils ne sont pas en grand nombre, exigent que la notification spéciale soit faite [1]. Cet usage, qui n'est pas encore adopté par toutes les nations, ne me paraît pas conforme aux véritables principes du droit international.

On comprend parfaitement que le navire neutre, arrivant de la haute mer, veuille user de son droit, et vérifier si le blocus annoncé existe réellement; et que, par conséquent, le belligérant soit dans l'obligation de justifier cette existence par la notification spéciale. Mais le bâtiment qui est dans le port bloqué, n'a pas besoin de sortir pour s'assurer de la réalité de l'investissement. Il ne saurait prétendre que le blocus

[1] Il suffit de citer l'art. 16 du traité du 13 novembre 1836, entre les États-Unis et la confédération Pérou-bolivienne ; il est ainsi conçu : « On n'empêchera pas de sortir avec sa cargaison aucun navire de l'une ou de l'autre partie qui serait entré dans lesdits ports et lieux avant qu'ils ne fussent assiégés, bloqués ou attaqués par l'autre partie ; et si ledit navire se trouvait là avant la prise ou la reddition, il ne sera sujet, ni lui ni son chargement, à la saisie, à la confiscation, ou à une demande quelconque, sous prétexte de rachat ou de restitution ; et si quelque navire était entré dans le port avant que le blocus eût eu lieu, qu'il prît un chargement à son bord après l'établissement du blocus, et qu'il essayât de sortir, il sera exposé à se voir intimer, par les forces du blocus, l'ordre de rentrer dans le port bloqué et de mettre à terre son chargement ; et si, après avoir reçu la susdite intimation, le navire insiste pour partir avec sa cargaison, il sera sujet aux mêmes conséquences qu'une embarcation qui tenterait d'entrer dans le port bloqué après avoir été avertie par les forces du blocus. » De Martens, *Nouveau recueil*, t. XV, p. 133. Voyez également les traités des 15 septembre 1828, entre le Mexique et les villes anséatiques, art. 20 ; Murrhard, continuateur de de Martens, *Nouveau recueil*, t. I, p. 687 ; et 6 juin 1843, ratifié le 28 mars 1845, entre la France et la république de l'Équateur, *Bulletin des lois*, 1845, 1er sem., p. 293.

a pu être levé pendant le temps écoulé entre son départ et son arrivée ; enfin la réalité du blocus est un fait qui frappe ses yeux à chaque instant. La notification spéciale est donc inutile. Il y a, de la part de ce bâtiment, violation complète du blocus, dès la première tentative de sortir avec un chargement fait, en tout ou en partie, postérieurement à l'investissement. Il est important de ne jamais perdre de vue que les droits des peuples se limitent réciproquement. Un avantage injuste ne peut être obtenu par les uns, sans que les droits des autres soient froissés. Ainsi, dans cette question, il est évident que le droit du bloquant est lésé par le navire qui, connaissant parfaitement l'existence actuelle et réelle du blocus, tente néanmoins de sortir. Je ne puis donc ni approuver cet usage nouveau, ni désirer le voir prendre droit de cité parmi les dispositions de la loi internationale.

CHAPITRE IV.

VIOLATIONS DU BLOCUS ET CONSÉQUENCES QU'ELLES ENTRAINENT.

SECTION I.

Violations du blocus.

De tout ce qui précède il résulte clairement qu'il n'y a que deux espèces de violations de blocus. La première résulte du fait, par un navire arrivant du large, d'entrer ou de tenter d'entrer dans le port bloqué après avoir reçu la notification spéciale, et alors que le blocus existe réellement. La seconde consiste, de la part d'un bâtiment entré dans le port avant l'investissement, dans la sortie, ou la tentative de sortie avec un chargement embarqué postérieurement au blocus, lorsque le chargement a eu lieu en présence et malgré la présence des forces bloquantes.

Lorsque après avoir reçu la notification spéciale, et, par conséquent, vérifié par lui-même la réalité du blocus, un navire neutre se rapproche de l'entrée du port bloqué, et que, la trouvant libre, parce qu'un coup de vent ou tout autre accident de mer a forcé l'escadre de blocus de s'éloigner, il y entre, commet-il une violation du blocus? La jurisprudence presque générale des peuples maritimes considère ce fait comme une violation du blocus, et met ce navire sur la même

catégorie que celui qui, profitant de la nuit, traverse la ligne de blocus, ou que celui qui, comptant sur la supériorité de sa marche et l'incertitude du tir, n'hésite pas à entrer malgré le feu des bâtiments attaquants.

Je repousse complétement cette jurisprudence, quelque répandue qu'elle soit. Il ne s'agit pas ici de théories plus ou moins probables ; il s'agit de faits absolus. Le blocus est le résultat de la conquête de la mer territoriale, et de la possession continuée jusqu'au moment où le bâtiment neutre se présente pour entrer. Lorsque la notification de fait a eu lieu, la conquête et la possession existaient ; c'était sur ces deux circonstances de fait que la notification était basée. Le neutre a dû s'éloigner ; s'il a persisté dans son intention, s'il a tenté de pénétrer, il a violé la loi du souverain territorial ; il est coupable. Si, au moment où il se présente la seconde fois pour entrer, l'escadre bloquante est sur les lieux, la conquête et la possession existent, il viole la loi du souverain territorial ; il est encore coupable. Mais si, au moment de cette seconde tentative, il n'y a plus ni conquête ni possession, la notification de fait n'a plus aucune valeur, car elle constate un fait, mais elle ne peut le remplacer. L'escadre de blocus repoussée au large par la tempête ou par toute autre cause, la mer est libre, pour peu de temps peut-être, mais au moins pour le temps de l'absence des bâtiments attaquants. Le navire neutre qui profite de cette liberté ne commet aucune offense, même envers le belligérant qui naguère était possesseur de la mer territoriale, mais qui ne l'est plus ; ce belligérant n'ayant plus aucun droit sur cette partie de l'Océan, le neutre ne peut violer ce qui n'existe pas.

Il n'en est pas de même du bâtiment neutre déjà averti qui, profitant de la nuit, tenterait d'entrer dans le port bloqué en présence de l'escadre de blocus ; non plus que de celui qui, à la faveur d'un coup de vent, pénétrerait ou tenterait de pénétrer dans le port. Dans ce dernier cas, les bâtiments de blocus peuvent se trouver paralysés dans leurs manœuvres ; mais, par leur présence, ils maintiennent le droit de leur souverain, et

ce droit ne peut être violé sans culpabilité. La même décision s'applique au bâtiment neutre qui, profitant de son faible tirant d'eau, range la côte de trop près pour pouvoir être poursuivi par les vaisseaux de guerre, et espère, sous la protection du canon de la terre, échapper aux embarcations. Dans ces trois cas, comme dans tous ceux où, après notification, il y a entrée ou tentative d'entrée en présence de l'escadre de blocus, il y a culpabilité, violation des droits du belligérant.

J'ai posé en principe que la violation du blocus n'existe que dans le cas où le navire neutre a reçu notification de fait. Je dois constater une exception : un bâtiment neutre, arrivant du large, traverse sans s'arrêter la ligne de blocus ; il ne répond à aucuns signaux, n'obéit pas à la semonce des bâtiments de guerre, et affronte le feu de leurs batteries. Ce fait, sans doute, est très-rare; il peut cependant se présenter. Dans ce cas, il n'y a pas de notification spéciale, et cependant il y a violation de blocus, il y a culpabilité [1]. Il me paraît inutile de pousser plus loin cette énumération ; tous les cas susceptibles d'arriver peuvent facilement être appréciés d'après cet aperçu.

La seconde espèce de violation de blocus ne nécessite pas, du moins dans notre opinion, la formalité préalable de la notification spéciale, parce que le bâtiment qui est dans le port bloqué ne peut ignorer ce fait, et que cette notification est non une formalité ajoutant une valeur quelconque au fait, ou ayant par elle-même une valeur en dehors du fait, mais seulement un avertissement de l'existence de ce fait, avertissement complétement inutile pour celui qui, en étant témoin oculaire, ne peut l'ignorer. Sauf cette différence, tout ce que je viens de dire s'applique à cette seconde espèce de contravention. Ainsi il y aura culpabilité de la part du navire qui tentera de sortir à la faveur de la nuit, en profitant d'un gros

[1] Dans l'hypothèse que j'examine, il y a d'ailleurs une autre cause qui soumet le navire, sinon à la confiscation, du moins à la saisie, à l'arrestation : c'est de ne s'être pas rendu à l'avertissement, à la semonce des bâtiments de guerre. Cette question sera examinée lorsque je traiterai de la visite. Voyez ci-après.

temps, en longeant la côte, etc., etc., malgré la présence des bâtiments bloquants. D'un autre côté, il n'y aura pas violation du droit du belligérant attaquant, si le navire neutre met à la voile au moment où l'escadre de blocus a été rejetée au large, ou dispersée par un coup de vent; en un mot, au moment où, par une circonstance quelconque, elle a volontairement ou forcément abandonné la possession de la mer territoriale. Je dois rappeler ici qu'il n'y a violation de blocus, de la part du navire entré dans le port avant l'investissement, que dans le cas où il tente de sortir avec une cargaison prise à bord, après le commencement du blocus. Quelques traités exigent la notification spéciale, même en faveur des navires qui sont dans le port. Les nations liées par ces actes doivent, dès lors, ne considérer le navire qui tente de sortir comme coupable, que lorsque cette tentative est renouvelée, dans les circonstances dont je viens de parler, après avoir reçu cette notification.

Tous les autres cas de violation de blocus que les belligérants ont tenté de faire peser sur les peuples neutres, sont chimériques. Ils ne sont autres que des inventions du despotisme maritime de certains peuples, dont le double but est d'enrichir les armateurs aux dépens des neutres, et surtout de ruiner le commerce et la navigation des peuples pacifiques. Je les examinerai dans la section III ci-après [1].

SECTION II.

Conséquences de la violation du blocus.

Toutes les nations qui forment des blocus, sont dans l'usage de promulguer des lois avec sanction pénale contre les neutres qui tenteraient de violer l'investissement. Les peines sont constamment les mêmes chez tous les peuples : la confiscation du navire coupable et de sa cargaison entière, quels que soient

[1] Voyez également ci-après, ch. v, *Examen des divers systèmes de blocus fictifs.*

d'ailleurs la nature et le propriétaire des marchandises.

Cette loi est légalement rendue, et doit recevoir son exécution dans tous les cas où il y a réellement violation du blocus. Quelque rigoureuse qu'elle soit, elle est juste, parce qu'elle est rendue par le souverain du lieu où elle doit recevoir son exécution. Sur ce point, les deux branches du droit international sont d'accord, il ne saurait s'élever de discussion. Il en est du navire qui se rend coupable de violation d'un blocus, comme de celui qui cherche à commettre la fraude en matière de douane; il est soumis à la loi du souverain sur le territoire duquel il se trouve, et dont il tente de frauder les droits. La peine, dans ce dernier cas, est presque toujours la même que dans l'autre, la confiscation. Seulement elle est souvent alors restreinte aux marchandises prohibées, et ne s'étend pas toujours au navire lui-même. Mais l'étendue de la peine, sa rigueur plus ou moins grande, ne change pas le principe qui veut que le navire, pour tout ce qui concerne ses rapports avec le territoire, soit soumis aux lois du souverain de ce territoire, et, en cas de contravention, subisse les peines prononcées par ces lois [1].

Mais jusqu'où peut s'étendre la poursuite, la recherche, la prise du navire coupable d'avoir violé un blocus et enfreint la loi du souverain territorial?

Le navire coupable ne peut être saisi que dans trois positions : 1° au moment même où il viole le blocus en traversant la mer conquise par le souverain bloquant ; 2° dans la rade ou dans le port bloqués, si les forces formant l'investissement parviennent à y entrer, soit qu'elles s'emparent du port, soit qu'elles y pénètrent par force ou par ruse, et enlèvent le navire coupable; 3° au moment où il se présente pour sortir, c'est-à-dire pour traverser le territoire de la nation dont il a violé la loi, et ce, encore bien que sa sortie soit innocente. Dans ces trois positions, les forces bloquantes exécutent les lois de leur souverain, sur le territoire de ce souverain, c'est-

[1] Voyez ci-dessus, tit. VI, ch. I, sect. I, *Du territoire*.

à-dire dans le lieu où elles sont exécutoires. Il ne peut s'élever aucun doute pour les premier et troisième cas ; le second nécessite quelques explications.

Il est de principe que toutes les parties du territoire d'un peuple engagé dans les hostilités sont susceptibles d'être conquises par son ennemi, et que la conquête transfère à celui qui la fait tous les droits de souveraineté. Du moment où un belligérant entre sur le territoire de son ennemi, il devient souverain de la partie qu'il occupe, et conserve cette qualité tout le temps que dure l'occupation réelle. Le blocus n'est autre que l'application de ce principe. Du moment donc où des bâtiments, des embarcations pénètrent, même par ruse et pour un instant, dans le port ou dans la rade bloqués, ils rendent leur souverain maître de la partie qu'ils occupent, pendant le temps de l'occupation, et, par conséquent, ses lois exécutoires sur ce même lieu et pendant le même temps.

D'après les principes du droit international, le navire neutre, coupable de violation de blocus, ne peut être saisi dans aucune position autre que celle que je viens d'indiquer. On doit même observer que, dans les deuxième et troisième cas, il ne peut être légitimement pris, si, depuis la violation par lui commise, le blocus a été levé de fait, bien qu'il ait été rétabli ensuite. Le premier blocus levé, la loi promulguée, la défense d'entrer est devenue sans force, ou plutôt elle a cessé d'exister avec le fait dont elle tenait l'existence, avec la souveraineté de la nation bloquante. Le nouveau blocus donne au peuple qui le forme le droit de promulguer une nouvelle loi prohibitive du passage, semblable à la première ; mais c'est une nouvelle loi, et tous les navires neutres entrés dans le port avant le second investissement, avant la nouvelle loi, sont entrés avant le blocus, et, par conséquent, hors de l'atteinte de cette loi, qui ne saurait avoir d'effets rétroactifs. Ces navires ayant pu échapper au premier blocus, le seul qu'ils aient violé, ne peuvent être saisis pendant le second, ni dans le port, ni à la sortie, s'ils la tentent dans les conditions que nous avons établies, c'est-à-dire si cette sortie

n'est pas elle-même une infraction nouvelle du blocus.

Telles sont, d'après les lois primitive et secondaire, les conséquences auxquelles les neutres s'exposent en violant le blocus régulièrement établi, et aussi les seuls cas dans lesquels ils peuvent être saisis par le belligérant qu'ils ont offensé. Malheureusement, dans cette question, comme dans toutes les autres, les lois intérieures des belligérants ne sont nullement d'accord avec le droit international.

SECTION III.

Des prétendus droits de PRÉVENTION et de SUITE.

Si les peuples exécutaient loyalement et franchement les principes si simples et si positifs du droit primitif, si même ils observaient religieusement leurs conventions expresses, les droits des belligérants et ceux des peuples pacifiques seraient également respectés, et recevraient leur entier développement. Mais il n'en est pas ainsi. Le belligérant ne trouvait dans les règles du blocus aucun moyen de nuire efficacement à ses amis, de ruiner et d'anéantir leur commerce et leur navigation; d'ailleurs, ces règles, en lui imposant le devoir de rendre effectifs les blocus qu'il voulait former, le forçaient à faire de grands sacrifices. Il fallait renoncer aux blocus fictifs de toutes les espèces, et à la satisfaction de la jalousie mercantile contre les neutres. Pour échapper à ce double inconvénient si grave, on inventa les deux prétendus droits que j'appelle : *droit de prévention* et *droit de suite*.

Le droit de prévention consiste dans le pouvoir, que s'attribue le belligérant, de considérer comme coupable de violation de blocus, tout navire neutre qui a mis à la voile pour un lieu déclaré bloqué, après avoir eu connaissance de la notification; et tout navire qui a continué à se diriger vers ce lieu, après avoir appris en route l'existence, soit de la notification, s'il s'agit d'un blocus notifié, soit du fait même de l'investisse-

meut, s'il s'agit d'un blocus *de facto*. Le bâtiment coupable de ce forfait peut être arrêté à la haute mer, partout où il est rencontré ; il peut être arrêté par les bâtiments de guerre et par les corsaires de la partie bloquante, et il doit être condamné à la confiscation avec toute sa cargaison. Ainsi un navire sorti de Hambourg à destination de Canton, port dont le blocus a été notifié, pourrait être saisi dans la Manche et déclaré de bonne prise, comme coupable de violation du blocus des rivages chinois. Il serait passible de la même peine, en quelque lieu qu'il fût rencontré, si, parti avant la notification, ayant communiqué à la mer avec un autre navire ou relâché dans un port, il avait appris l'existence de la proclamation du blocus et avait continué sa route vers Canton.

Le droit de prévention a été inventé pour donner de l'efficacité aux blocus fictifs, qui, sans ce secours, ne pouvaient remplir le but que se proposaient leurs auteurs. Aucune mesure n'est plus opposée aux prescriptions de la loi primitive, et il est important de constater qu'il n'existe pas un seul traité solennel, qui ait, je ne dirai pas sanctionné, mais même reconnu l'existence de ce droit, ou qui en ait fait la moindre mention. Il ne doit donc pas son origine à la loi secondaire ; il se trouve dans les lois intérieures.

Le premier acte qui fasse mention du droit de prévention est l'édit hollandais du 26 juin 1630 ; cet édit ne reçut pas son exécution, et fut même rapporté en 1645 [1]. La première application eut lieu en vertu de la convention anglo-hollandaise du 22 août 1689, dans le blocus fictif mis par les deux puissances sur les côtes de la France [2]. Le droit de prévention, créé d'abord pour soutenir les blocus de cabinet, fut ensuite

[1] Bynkershoek, *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cap. II.

[2] Voici en quels termes s'exprime la convention de 1689, art. 2 : « ..... Et si, postérieurement à la notification, lesdits vaisseaux sont rencontrés *en mer* faisant voile vers les ports et rades sous l'obéissance du roi très-chrétien, ou venant desdits ports, ils seront saisis et confisqués avec leurs chargements, et considérés comme bonne prise. » Cette convention se trouve dans une collection de traités imprimés à Londres en 1785; dans Dumont, *Corps diplomatique*, t. VII, part. II. Elle est rapportée par de Rayneval, *De la liberté des mers*, t. I, ch. v, § 1, p. 67.

adopté par toutes les nations, même par celles qui, comme la France, ne faisaient pas usage de blocus de cette nature, et passa dans leurs lois intérieures [1]; seulement il fut appliqué par elles pour fortifier les blocus réels notifiés diplomatiquement.

L'existence de ce droit a été soutenue par Aitzema, Bynkershoek, Wheaton, Ortolan, et surtout par l'oracle de l'amirauté anglaise, pendant la guerre de 1803 à 1814, par sir William Scott [2].

Admettre qu'un navire neutre est coupable de violation d'un blocus, par cela seul qu'il se dirige vers un port déclaré bloqué, et que, pour ce fait, il peut être saisi à la haute mer et confisqué, c'est renverser les principes fondamentaux du droit maritime international, c'est détruire en même temps la liberté de l'Océan, la liberté commerciale des peuples, et la territorialité du bâtiment; de plus, c'est violer de la manière la plus évidente la loi spéciale du blocus. Cette loi exige, en effet, pour qu'il y ait blocus, qu'il y ait conquête réelle et occupation actuelle des abords des lieux bloqués. Or, com-

[1] L'art. 1er du règlement du 6 juillet 1778, règlement dont presque toutes les dispositions annoncent, de la part de la France, un retour vers les sentiments d'équité envers les neutres, contient cependant encore cette injuste prescription : « Fait défense Sa Majesté à tous armateurs d'arrêter et de conduire dans les ports du royaume les navires des puissances neutres, quand même ils sortiraient des ports ennemis, ou qu'ils y seraient destinés, à l'exception toutefois de ceux qui porteraient des secours à des places bloquées, assiégées ou investies... » Les règlements anciens, beaucoup moins équitables que celui-ci, et notamment celui de 1704, le plus inique de tous, ne contenaient aucune disposition de cette nature. Cette prohibition se trouve écrite pour la première fois dans l'art. 14 du règlement de 1744. Mais il est constant que la France regardait comme de bonne prise tout navire neutre arrêté à la mer faisant voile vers un lieu bloqué. Voyez Bynkershoek, *Quæst. jur. publ.*, cap. II.

[2] Voici l'opinion énoncée par sir William Scott : « ... Une autre distinction entre un blocus régulièrement notifié et un blocus simplement *de facto*, est que, dans le premier, le fait de mettre à la voile pour le lieu bloqué suffit pour constituer une offense. On doit présumer que la notification sera formellement révoquée, et qu'avis public en sera donné. Jusqu'à ce que cet avis soit connu, le port doit être considéré comme fermé ; et du moment où l'on a mis à la voile pour cette destination, la violation du blocus est complète, et la propriété engagée est sujette à confiscation. » Robinson's *Adm. rep. the Neptunus.*

ment le croiseur, quelle que soit sa nature, lorsqu'il est à la haute mer, peut-il connaître si ces deux conditions essentielles du blocus sont remplies? Cela est impossible. Cette impossibilité suffit pour montrer toute l'iniquité de l'invention hollandaise, et pour prouver que l'application du prétendu droit de prévention ne peut être faite, sans donner à la notification diplomatique une force qu'elle ne peut avoir, sans lui accorder la puissance de remplacer le fait même, c'est-à-dire sans reconnaître le blocus *per notificationem*. C'est d'ailleurs donner aux corsaires le pouvoir de former, de maintenir le blocus, pouvoir que les usages internationaux leur ont toujours refusé.

Toutes les nations maritimes, l'Angleterre exceptée, sont, depuis quelques années, revenues aux vrais principes sur cette matière. Elles ont reconnu la nécessité de la réalité de l'investissement; elles ont exigé, dans leurs traités, qu'il fût fait à chaque navire une notification spéciale, au moment où il se présente pour entrer dans le port bloqué; elles ont admis, pour chaque navire, le droit de vérifier l'état des choses; par conséquent, elles ont, je ne dirai pas aboli, car on ne peut abolir que ce qui existe, mais proscrit l'abus que j'ai désigné sous le nom de droit de prévention.

Le droit de suite n'est pas mieux fondé. Voici en quoi il consiste : tout navire neutre sorti d'un port déclaré bloqué est coupable de violation de blocus et réputé en flagrant délit pendant toute la durée de son voyage de retour, jusqu'au port de sa destination. Pendant toute la durée de cette traversée, il peut être arrêté par les croiseurs et par les armateurs, et est soumis à la confiscation, lui et son chargement.

Tout ce que je viens de dire contre le droit de prévention, s'applique également au droit de suite ; il est contraire aux prescriptions de la loi primitive, puisqu'il viole les principes généraux de cette loi, et qu'il détruit les bases même du droit de blocus. La loi secondaire ne l'a ni créé ni reconnu; il doit sa naissance à la basse jalousie des belligérants contre les nations neutres, et au besoin de donner une sanction aux blocus

fictifs; aussi, comme pour son frère, c'est dans les lois intérieures des peuples en guerre qu'il faut aller chercher son origine.

Le plus ancien acte dans lequel on trouve la trace de ce prétendu droit, est encore l'édit du 20 juin 1630 [1]. La convention de 1689 le proclame également. Il a été depuis adopté par presque toutes les nations, et appliqué même aux blocus réels et réguliers.

Les auteurs qui ont soutenu le droit de prévention défendent également le droit de suite. Bynkershoek n'apporte aucune preuve à l'appui de son opinion, il ne discute pas; il en parle comme d'un droit reconnu de tous les peuples [2]. Le principal argument mis en avant par Wheaton consiste à dire que les croiseurs n'ont souvent pas d'autres moyens de punir les neutres qui ont violé un blocus. Ortolan adopte le même avis [3], en s'appuyant sur celui donné par sir William Scott, dans l'affaire d'un navire américain sorti du port du Havre, alors bloqué fictivement, en destination pour la Nouvelle-Orléans, et poussé par la tempête dans un port d'Angleterre [4].

[1] L'art. 3 porte : « Leurs Hautes Puissances déclarent que les vaisseaux revenant des ports de Flandre (sans y avoir été jetés par une extrême nécessité), et quoique rencontrés loin de là dans le canal et dans les mers du Nord par les vaisseaux de l'État, quand même ils n'auraient pas été vus ni poursuivis par ceux-ci en sortant de là, seront aussi confisqués, à cause que de tels navires sont censés avoir été pris sur le fait, tant qu'ils n'ont pas achevé ce voyage et qu'ils ne se sont pas sauvés dans quelque port libre ou appartenant à un prince neutre. Mais ayant été, comme il a été dit, dans un port libre, et étant pris par les vaisseaux de l'État dans un autre voyage, ces vaisseaux et marchandises ne seront pas confisqués, à moins qu'ils n'aient été, en sortant des ports de Flandre, suivis par les vaisseaux de guerre et poursuivis jusque dans un autre port que le leur ou celui de leur destination, et qu'en sortant de nouveau de là, ils aient été pris en pleine mer. » Voyez Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. IX, dans lequel j'ai pris cette traduction de l'édit, rapporté en hollandais par Bynkershoek.

[2] Voyez *Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. II, p. 90, et Aitzema, lib. II, p. 350.

[3] « Le délit résultant d'une violation de blocus subsiste généralement pendant tout le voyage. Si le navire qui a commis cette violation est capturé avant la fin de son voyage de retour, il est considéré comme pris en flagrant délit. » Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. IX, p. 320.

[4] Dans la cause, le navire saisi *the General-Hamilton*, après avoir commis une violation de blocus, était entré en relâche forcée dans un port anglais. La défense

Ce bâtiment, *the General-Hamilton*, fut condamné, parce qu'une relâche ne suffit pas pour faire cesser l'état de flagrant délit, qui continue à subsister jusqu'à l'arrivée dans le port de destination. Ce qu'il y a de très-remarquable dans cette sentence, c'est que, rendue, en 1805, par une cour d'amirauté anglaise, elle est motivée sur la teneur de l'édit hollandais de 1630, édit qui n'a jamais été appliqué en Hollande, et qui a été rapporté en 1645.

L'argument de Wheaton n'a aucune valeur ; en effet, s'il s'agit d'un blocus réel, et je n'en admets pas d'autre, il se trouve à l'entrée du port des bâtiments arrêtés et assez proches pour saisir le coupable, ou pour le couler, s'il le faut, comme ils en ont le droit incontestable et incontesté. Ils doivent d'ailleurs l'apercevoir et le poursuivre à vue. Il est donc évident que le raisonnement de l'auteur n'a d'application qu'aux blocus fictifs, que, par conséquent, il est mal fondé, ces blocus n'étant pas reconnus par le droit international.

Il me paraît impossible d'admettre la fiction que le flagrant délit puisse exister ainsi pendant tout un voyage, souvent très-long, alors surtout que le coupable n'a été ni vu ni aperçu au moment du délit, et que, pour avoir connaissance du fait, il faut monter à bord du navire et chercher la preuve

soutenait que le navire saisi ne pouvait être considéré comme pris en flagrant délit puisque, étant arrivé dans un port d'Angleterre, il avait achevé la première partie de son voyage. A cet argument, l'avocat du roi répondit : « Que la relâche dans un port d'Angleterre n'était pas un acte volontaire, mais une mesure de nécessité; qu'en conséquence, elle ne pouvait être considérée comme un achèvement quelconque du voyage projeté, suffisant en droit pour exempter le navire de la peine applicable à la violation du blocus; qu'aucun capitaine ne pouvait être laissé libre de choisir, comme port de destination, un port voisin, dans le seul but d'éviter l'application de cette peine; que le vrai principe exigeait, pour la complète extinction de l'offense, que le navire eût atteint son propre port; que la règle établie en 1630 par les états généraux était conforme à ce principe. » Ortolan, *ubi sup.* Et sir W. Scott, prononçant le jugement, s'exprima en ces termes : « Il est vrai que le navire a été jeté dans un port de ce royaume par un temps forcé; mais ce port n'était pas indiqué par le capitaine comme faisant partie de sa destination première, laquelle est pour la Nouvelle-Orléans. Il est impossible de voir dans cet accident une interruption quelconque du voyage, et un motif de ne pas appliquer la peine encourue. » Robinson, *Reports of cases in the high court of admiralty, the general Hamilton*, rapporté par Ortolan, *loc. cit.*

dans ses propres papiers. Admettre un pareil système, c'est renverser toutes les idées reçues en matière criminelle. Il n'y a, il ne peut y avoir flagrant délit que dans le cas où le navire, aperçu au moment de la violation du blocus, a été poursuivi à vue par un des bâtiments bloquants ; dans ce cas, le flagrant délit durera aussi longtemps que la poursuite à vue pourra être continuée ; mais il cessera dès que le navire aura cessé d'être en vue, ou dès qu'il sera entré dans un port quelconque. Tel est le véritable droit sur cette matière.

Les traités qui ont proscrit le droit de suite sont peu nombreux, et, comme pour le droit de prévention, c'est sans prononcer son nom, sans le désigner, qu'ils l'ont fait. Les actes solennels qui exigent que la notification spéciale soit faite, même aux navires sortant du port bloqué, et ceux qui permettent la sortie avec toute la cargaison [1], ont évidemment pour résultat d'ôter au belligérant tout droit de cette nature. On peut même affirmer que tous les traités conclus depuis un demi-siècle par toutes les puissances maritimes du monde, même par l'Angleterre, qui a signé le traité de Paris (1856), en exigeant la réalité du blocus, ont virtuellement anéanti toute apparence d'un droit de la nature de celui dont il est question, droit qui n'a jamais eu d'existence légitime, et qui se trouve ainsi proscrit dans la pratique.

[1] Voyez traités des 4 juillet 1827, États-Unis et Suède ; 5 avril 1831, États-Unis et Mexique : 16 mai 1832, États-Unis et Chili ; 13 novembre 1836, États-Unis et Chili ; 22 février 1856, France et république de Honduras.

CHAPITRE V.

EXAMEN DES DIVERS SYSTÈMES DE BLOCUS FICTIF.

Dans les chapitres précédents, je me suis occupé du droit de blocus, et des blocus tels qu'ils résultent de la loi internationale primitive et secondaire, c'est-à-dire les seuls légitimes de la part des belligérants, les seuls obligatoires pour les neutres. Il est nécessaire d'examiner les divers systèmes imaginés par les nations en guerre, pour faire servir le droit de blocus à un double but : 1° s'affranchir de l'obligation de rendre l'investissement effectif; 2° et nuire le plus possible aux peuples pacifiques, c'est-à-dire violer en même temps et les droits des neutres et leurs propres devoirs.

Tous les systèmes de blocus fictifs se réduisent, en réalité, à un seul, le *blocus sur papier*, ou de cabinet, ou *per notificationem;* les autres, le blocus par croisières, le blocus de *notoriété publique*, etc., etc., ne sont que des variantes du premier, des déguisements inventés pour pallier ce qu'il avait de trop impopulaire, dans les temps où les peuples, mieux instruits de leurs droits, pouvaient avoir la velléité de les défendre. Tous, sans exception, ont eu besoin, pour se soutenir, d'appeler à leur aide les prétendus droits de prévention et de suite, sans lesquels aucun blocus fictif ne peut avoir d'efficacité.

L'origine du blocus fictif remonte à 1584; elle est due à

la Hollande. Alors en guerre avec l'Espagne, pour reconquérir son indépendance, cette puissance déclara en état de blocus tous les ports de Flandre restés en la possession de son ennemie [1].

A partir de cette époque, la Hollande renouvela souvent ses proclamations de blocus contre tous les ports espagnols de Flandre, sans cependant les attaquer réellement [2]. Le plus célèbre des édits rendus sur ce sujet est celui du 26 juin 1630; il contenait une sorte de législation complète sur le blocus fictif. Au reste, toutes ces ordonnances, et notamment la dernière, restèrent sans exécution. Il en fut de même des édits rendus, en 1652 et 1666, par la Hollande contre l'Angleterre, qui déclaraient bloquées toutes les côtes de cette dernière puissance, non-seulement en Europe, mais encore dans les autres parties du monde. La Hollande rendit des décrets semblables contre la France, les 14 avril 1672 et 11 avril 1673 [3].

L'Espagne suivit la première l'exemple donné par les Provinces-Unies, d'abord par représailles, puis pour l'appliquer à d'autres pays. En 1663, elle déclara bloqués tous les ports du Portugal; mais les autres puissances refusèrent de reconnaître la validité de cette prétention. Il est à remarquer que les états généraux de Hollande, les inventeurs du blocus fictif, protestèrent les premiers, et avec le plus d'énergie, contre une mesure qu'ils cherchaient à faire prévaloir depuis plus d'un demi-siècle, qu'ils avaient voulu et voulaient encore appliquer aux autres puissances [4].

[1] Voyez l'édit du 27 juillet 1584, plac. n° 5, et Binkerskoek, *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cap. XI.

[2] Voyez notamment les édits des 4 avril et 4 août 1586, 9 août 1622, 21 mars 1624, 26 juin 1630, 21 mars 1636. Ce dernier, dit Bynkersboek, doit être excusé, comme étant le résultat du droit de rétorsion, les Espagnols ayant traité en ennemis les neutres qui transportaient des vivres et des armes vers la Moselle. Voyez *Quæst. jur. publ.*, lib. I, cap XI.

[3] Voyez Bynkershoek, *ubi sup.*

[4] « Relatum quidem est, eosdem ordines anno 1652 quod ad Anglos, tale quid jactitasse, omnibus sic interdicto cum Anglis commercio. Sed quo jure jactitarint nunc non quæro, contentus monere, eosdem ordines anno 1663, Hispanis, quum hi

Toutes ces tentatives des belligérants pour faire prévaloir le système fictif eurent peu d'importance. Celle que l'on peut considérer comme la première base du blocus sur papier, se trouve dans la convention conclue le 16 août 1689, entre l'Angleterre et la Hollande, alors réunies contre la France, convention dont j'ai eu à m'occuper. Cependant cette tentative échoua; le Danemark et la Suède, ayant eu plusieurs de leurs bâtiments marchands enlevés sous prétexte de violation de blocus, se réunirent et conclurent, le 17 mars 1693, un traité par lequel elles s'engagèrent à soutenir mutuellement, et avec toutes leurs forces, la liberté commerciale neutre, violée par l'Angleterre et la Hollande [1]. Ces deux derniers peuples durent lever le blocus fictif, dans la crainte de perdre le commerce de la Baltique, dont ils tiraient de très-grands profits, et de s'attirer de nouveaux ennemis.

Dans toutes les guerres qu'elle entreprit sur l'Océan, la Grande-Bretagne fit usage des blocus fictifs. Dans la guerre de 1756, cette puissance déclara bloquées toutes les côtes de la France. En vertu de ce prétendu blocus, elle s'empara d'un très-grand nombre de navires appartenant aux nations neutres, et notamment aux Hollandais. Les États généraux firent de vives réclamations, mais ils n'étaient plus assez puissants pour imposer à l'Angleterre, qui obtint une sorte de reconnaissance du blocus fictif de la part de la nation même qui l'avait inventé. Par une transaction, il fut convenu que le gouvernement capteur restituerait les navires pris et conserverait les cargaisons, composées en grande partie de munitions navales, en payant la valeur, mais qu'à l'avenir tout navire qui violerait le blocus fictif serait déclaré de bonne prise [2].

La guerre de l'indépendance américaine aurait fourni à la

Lusitaniam obsessam habere videri, vellent, id ipsum negasse, quod contra Anglos anteà sibi arrogaverant. » Bynkershoek, *ubi sup.*, lib. I, cap. IV. Voyez aussi Aitzema, liv. XLIII, p. 858.

[1] Voyez ce traité dans le *Corps diplomatique* de Dumont, t. VII, IIe part. C'est le premier exemple d'une alliance de neutralité armée.

[2] Voyez de Flassan, *Histoire de la diplomatie française*, t. VII, p. 64.

Grande-Bretagne l'occasion d'appliquer son système ; mais la coalition des peuples neutres, connue sous le nom de neutralité armée, vint forcer cette puissance à respecter les principes du droit international, et notamment ceux qui concernent le blocus. Il ne tarda pas à se présenter une occasion favorable de remettre sa politique en vigueur. Les guerres qui éclatèrent, au sujet de la révolution française, entre la France et la plupart des nations européennes, virent l'Angleterre pousser le développement de sa doctrine sur le blocus, à un degré où on ne l'avait jamais vu. Ce fut surtout après la rupture de la paix d'Amiens qu'elle leva complétement le masque, et appliqua ouvertement ses maximes oppressives. Elle déclara bloqués d'abord tous les ports, rades et côtes situés depuis l'embouchure de l'Elbe jusques et y compris le port de Brest [1]. Puis elle étendit cette déclaration à toutes les côtes de l'empire français et de ses colonies, à toutes les côtes des alliés de la France, tant en Europe que dans les autres parties du monde, enfin à tout le littoral des peuples qui, *sans être en guerre avec l'Angleterre, étaient assez soumis à l'influence française pour avoir adhéré au blocus continental* [2]. Ainsi presque toute l'Europe se trouva comprise dans cet interdit commercial.

[1] Voyez la note remise, le 16 mai 1806, par M. Ch. Fox à M. Munroë, chargé d'affaires des États-Unis à Londres, et portant notification de ce blocus; il est difficile de trouver un document plus obscur et plus ambigu. On y lit, entre autres dispositions : « Mais que Sa Majesté déclare que ce blocus n'empêchera pas les navires neutres chargés de marchandises non appartenant aux ennemis de Sa Majesté, et qui ne sont pas de contrebande, d'approcher desdites côtes, d'entrer ou de sortir desdites rivières et ports, pourvu que les bâtiments qui approcheront et qui entreront ainsi n'aient pris leur cargaison dans aucun des ports appartenant aux ennemis de Sa Majesté ou en leur possession, et que lesdits bâtiments qui feront voile des rivières et ports ne soient destinés pour aucun port appartenant aux ennemis de S. M., ou en leur possession, et *n'aient pas préalablement enfreint le blocus.* » Voyez *Mémoire de* 1812, pièce n° 38. Voyez le texte de l'ordre du conseil, *London Gazette*, 20 mai 1806; de Martens, *Recueil suppl.*, t. V, p. 436; Schœll, *Recueil de pièces officielles*, t. IX, p. 350.

[2] Voyez les ordres du conseil des 7 janvier et 11 novembre 1807; *London Gazette* des 11 janvier et 14 novembre 1807; de Martens, *Recueil supplémentaire*, t. V, p. 444, et *Mémoire de* 1812, pièces n°s 40, 41, 42.

La France, de son côté, usant de représailles, décréta un blocus fictif sur les Iles Britanniques et sur toutes leurs possessions dans les quatre parties du monde [1]. Il n'en eût pas coûté davantage aux deux adversaires de bloquer le globe terrestre tout entier. Il faut cependant observer que dans cette circonstance la France avait, au moins, l'excuse de n'agir d'une manière aussi illégale que par représailles, tandis que l'Angleterre prenait l'initiative de ces mesures que l'on ne saurait qualifier trop sévèrement.

SECTION I.

Blocus sur papier, ou per notificationem.

Ce genre de blocus consiste tout entier dans la valeur donnée à la notification diplomatique. Pour former un blocus de cette nature, le belligérant rend une ordonnance par laquelle il déclare que tel port, telle rade, telle partie des côtes de son ennemi, est mis par lui en état de blocus. Cette ordonnance est notifiée à tous les peuples neutres, et dès lors le blocus existe. Il n'est pas nécessaire que le bloquant se préoccupe d'envoyer des bâtiments de guerre, pour faire la conquête de la mer territoriale ennemie; cette conquête et, par conséquent, la possession actuelle et réelle sont complétement inutiles. La notification seule suffit; dès qu'elle est faite, les navigateurs pacifiques doivent s'abstenir d'expédier aucun navire pour les lieux fermés; ceux qui sont en route sont dans l'obligation de changer de direction; ceux enfin qui se trouvent dans le port bloqué doivent y rester jusqu'à ce que ce prétendu acte de guerre ait pris fin. Le blocus *per notificationem* commence au moment de la notification, et ne finit que lorsqu'une nouvelle ordonnance du belligérant, signifiée de la même manière, a

[1] Voyez les décrets de Berlin, du 21 novembre 1806, et de Milan, du 17 décembre 1807, *Mémoire de* 1812, pièces n[os] 39 et 43, et *Bulletin des lois*, à la date.

prévenu les peuples intéressés que le bloquant se retire, ou plutôt retire ses prétentions [1].

Ce mode de blocus n'exigeant aucune dépense, aucune force pour son établissement et son maintien, peut s'étendre sur de très-vastes espaces, sur toutes les côtes de l'ennemi. C'est ainsi qu'en 1807 l'Angleterre déclara bloquées toutes les côtes de la France et de ses colonies, toutes les côtes des nations soumises à l'influence de la France et de leurs colonies. Elle eût pu étendre le blocus encore plus loin ; quelques mots de plus sur la même feuille de papier eussent suffi.

Un blocus ainsi établi ne peut produire aucun effet sans les droits de prévention et de suite; mais, avec ces deux auxiliaires, il a une efficacité terrible contre les neutres ; il ruine complétement leur commerce et leur navigation, soit par l'inaction, s'ils obéissent au belligérant, soit par la confiscation, s'ils persistent à vouloir user de leur indépendance. Quant à la nation en guerre dont les ports sont bloqués, par une feuille de papier, excepté l'incommodité qui peut résulter de la privation du commerce, elle ne souffre nullement de cette mesure, qui ne met aucune entrave nouvelle aux opérations de ses sujets. En effet, ses navires, sauf les chances de guerre qu'ils doivent courir, même sans la mise sous scellés de leur pays, sont aussi libres que si le blocus n'existait pas. Mais tel

[1] Ortolan cite en ces termes l'opinion de sir William Scott, l'oracle de l'amirauté anglaise : « Il y a deux sortes de blocus, l'un résultant du simple fait, l'autre résultant d'une notification accompagnée du fait. Dans le premier cas, quand le fait cesse, autrement que par accident ou par le changement des vents, la fin du blocus a lieu immédiatement; mais quand le fait est accompagné d'une notification publique du gouvernement belligérant aux gouvernements neutres, je crois, *primâ facie*, que le blocus doit être *supposé* exister jusqu'à ce qu'il ait été publiquement levé. Indubitablement l'État belligérant qui a notifié l'existence du blocus doit aussi en notifier immédiatement la cessation ; ne pas le faire en temps convenable, dès que l'investissement a cessé de fait, serait une fraude à l'égard des neutres, dont nous ne devons supposer aucun pays capable. Je ne dis pas qu'un blocus de cette sorte ne puisse pas, dans quelques cas, cesser *de facto*, mais je dis qu'un pareil procédé ne doit pas être imputé légèrement à une nation. Ainsi donc, tant qu'un fait n'a pas été clairement établi, je maintiendrai qu'un blocus par notification doit, *primâ facie*, être présumé continuer jusqu'à ce que la cessation en ait été notifiée. »

est le véritable but du bloquant : il ne veut pas nuire à son ennemi, il veut nuire à ses amis; il veut les ruiner pour s'enrichir de leurs dépouilles et pour satisfaire sa jalousie mercantile.

Ce système repose tout entier sur la valeur donnée à la notification diplomatique. Cet acte remplace la conquête, la possession et toutes les autres conditions; c'est lui qui fait le blocus, qui fixe son étendue et sa durée; il est, à lui seul, le blocus tout entier. Les neutres doivent obéir; ils doivent, sous peine de confiscation des navires et de leurs cargaisons, s'abstenir de toute relation avec le lieu déclaré bloqué, jusqu'à ce qu'il plaise au belligérant, à ce souverain de l'univers, de leur rendre leur indépendance.

Il n'est pas besoin d'une longue discussion pour prouver que le blocus *per notificationem* n'a pas son origine dans la loi primitive. Cette loi veut que toutes les nations belligérantes ou neutres soient également indépendantes les unes des autres. Le droit de blocus lui-même n'est autre chose que le résultat de cette indépendance, en vertu de laquelle le belligérant dispose à son gré de la propriété acquise par ses armes. Vouloir donner à un acte législatif, émané d'un peuple, une valeur intrinsèque à l'égard d'un autre peuple; vouloir rendre cet acte obligatoire pour les étrangers non sujets du législateur, c'est attenter à l'indépendance essentielle des nations; c'est violer en même temps les devoirs du belligérant et les droits des neutres; enfin, c'est permettre à la nation en guerre l'emploi de moyens indirects, puisque le blocus fictif, en admettant même qu'il nuise à l'ennemi, en le privant du commerce étranger, doit frapper d'abord sur les neutres, et que les dommages causés à l'adversaire sont beaucoup moins considérables que ceux éprouvés par les peuples pacifiques.

Ainsi donc, non-seulement le blocus fictif ne dérive pas du droit primitif, mais encore il est une violation de tous les principes de ce droit.

La loi secondaire ne lui est pas plus favorable. Depuis les temps les plus anciens, il n'existe qu'un seul traité, traité

inégal, anéanti depuis longtemps par les parties qui l'avaient subi, et même par celle qui l'avait imposé, duquel on puisse, en torturant les mots, faire ressortir la reconnaissance du blocus fictif [1]. Tous les autres actes solennels du droit secondaire qui se sont occupés de cette question, non-seulement ne reconnaissent pas cet odieux abus de la force, mais encore le condamnent expressément, en exigeant que le blocus soit réel et effectif, c'est-à-dire qu'il soit le résultat de la conquête et de la possession des abords du lieu bloqué [2]. Plus les nations se sont avancées dans la juste appréciation de leurs droits, plus la loi secondaire a fait de progrès, plus les traités sont devenus clairs et positifs sur ce point. La déclaration du 16 avril 1856, c'est-à-dire le traité du 30 mars de la même année, car cette déclaration est une annexe du traité, et doit être considérée comme en faisant partie, proclame que : « *Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi.* » Elle condamne donc tous les blocus fictifs, et notamment le blocus *per notificationem.*

Mais si le blocus sur papier ne tire pas son origine de la loi primitive, s'il est proscrit par la loi secondaire, il a été pratiqué par plusieurs nations, notamment par la Hollande et par l'Espagne ; il l'a été encore de nos jours par l'Angleterre, et rien ne prouve que cette puissance ait renoncé à la prétention, qu'elle appuyait naguère par les canons de ses nombreux vaisseaux. Le traité de Paris existe sans doute, il est signé par la Grande-Bretagne; mais elle nous a montré depuis longtemps le peu de cas qu'elle fait de ses engagements, et combien il est facile, avec le droit de la nécessité, de violer les promesses les plus solennelles [3].

Depuis 1689, dans toutes les guerres maritimes qu'elle a en-

[1] C'est la convention maritime de 1801, imposée par l'Angleterre à la Russie, au Danemark et à la Suède. Voyez ci-après, sect. III, *Du blocus par croisière.*

[2] Voyez ci-dessus les traités cités, ch. Ier, sect. II.

[3] Sur l'opinion anglaise sur ce point, v. mes Questions de droit international maritime.

treprises, l'Angleterre a fait usage de cette arme si redoutable, non pour l'ennemi, mais pour les neutres; cette puissance est la seule qui persiste dans la prétention de fermer les ports ennemis avec un morceau de papier. L'unique base de cette prétention, c'est le *droit de la nécessité*. En 1689, la nécessité de sauver la religion menacée, la forçait à bloquer fictivement toutes les côtes de France; en 1807, elle déclarait bloqués les rivages de la moitié de l'univers, au nom de la *nécessité de conserver cette grandeur et cette puissance maritimes que lui avait accordées la Providence, et dont le maintien importait au salut du monde entier* [1].

Il s'est trouvé des publicistes qui ont soutenu la doctrine anglaise, qui ont cherché à justifier la conduite de cette puissance et à établir son droit [2]. Tout leur système repose sur le prétendu pouvoir que la nécessité confère au belligérant. J'ai fait justice de ces prétentions; j'ai prouvé que le droit de la nécessité n'existe pas. Cette base unique détruite, le droit de blocus fictif tombe de lui-même. Malheureusement il ne s'agit pas seulement du droit, il s'agit surtout de la force, et la nation qui soutient ce système est toute-puissante sur mer; elle n'est pas dans l'usage de régler l'emploi de sa force sur son droit; mais seulement sur son intérêt.

Sir Willam Scott nous a laissé, dans ses jugements, non la justification des prétentions de sa patrie, mais le développement de son système [3].

[1] Voyez l'avis du conseil britannique du 12 novembre 1807, *Recueil de pièces officielles*, 1812, Paris.

[2] William Scott, Bynkershoek, Wheaton, Ortolan, James Reddie, etc., etc.

[3] Voici les paroles mêmes du savant jurisconsulte anglais : « L'effet d'une notification diplomatique à un gouvernement étranger est d'avertir tous les citoyens de ce gouvernement. Il serait ridicule que ces citoyens fussent admis à alléguer l'ignorance de cette notification; c'est le devoir des gouvernements d'en donner avis à leurs sujets, dont ils doivent protéger les intérêts. Je soutiendrai donc qu'un capitaine neutre ne peut jamais alléguer l'ignorance d'un blocus... Une autre distinction entre un blocus régulièrement notifié et un blocus simplement *de facto*, est que, dans le premier, le fait de mettre à la voile pour le lieu bloqué suffit pour constituer une offense. On doit présumer que la notification sera formellement révoquée, et qu'avis public en sera donné; jusqu'à ce que cet avis soit connu, le port doit être considéré comme fermé, *et du moment où on a mis à la voile pour cette destina-*

Malgré les forces dont il dispose, malgré surtout l'audace avec laquelle il a toujours violé les principes du droit international, le gouvernement anglais a quelquefois cherché à expliquer sa conduite; il a même essayé de prouver que les blocus par lui formés étaient effectifs, dans le sens de la loi internationale. C'est ainsi que, voulant persuader aux États-Unis que les blocus par lui formés en 1806 et en 1807 étaient effectifs, il faisait remettre par son ministre, M. Forster, une note dans laquelle on lit cette phrase :

« La Grande-Bretagne n'a jamais contesté que, suivant l'usage du droit des gens, tout blocus, pour pouvoir être justifié, doit être appuyé de forces suffisantes et mettre en danger tout navire qui tenterait d'échapper à ses effets. Ce fut d'après ce principe reconnu que le blocus de 1806 ne fut notifié par M. Fox, alors secrétaire d'État, qu'après qu'il se fut convaincu, par un rapport du bureau de l'amirauté, que l'amirauté avait et emploierait tous les moyens de garder la côte depuis Brest jusqu'à l'Elbe, et de mettre réellement ce blocus à exécution. Le blocus du mois de mai 1806 était donc juste et légitime dès son origine, puisqu'il était appuyé tant dans *l'intention* qu'en effet de forces suffisantes.. » Avant d'entrer dans la discussion, il est important de remarquer un fait. L'Angleterre, fidèle à son système, ne conteste pas le principe du droit international; elle le torture, l'explique à son avantage, le viole de la manière la plus audacieuse, mais commence par le reconnaître ; c'est au nom du principe même qu'elle foule le principe aux pieds. La dépêche du ministre anglais veut faire considérer le fait de la possession d'une force suffisante pour former le blocus, c'est-à-dire la possibilité, comme l'équivalent de la réalité, et l'intention comme pouvant suppléer l'exécution.

Si on examine cette prétention sous le point de vue de la loi internationale, il est facile de démontrer qu'elle est com-

tion, la violation du blocus est complète, et la propriété engagée est sujette à confiscation... » Voyez Robinson's *Admirel. reports (the Neptunus)*, rapporté par Ortolan, t. II, liv. II, chap. IX, p. 300.

plétement mal fondée. La réalité du blocus réside dans un fait positif, la conquête, la prise de possession et la conservation sous sa domination de cette partie du territoire ennemi ou commun, qui avoisine, qui commande l'entrée du port bloqué. Or, alors même que l'Angleterre eût possédé un nombre de vaisseaux suffisants pour exécuter la mesure proclamée, en admettant qu'elle eût eu réellement l'intention d'exécuter cette mesure, ni les forces qui existaient dans les ports, ni l'intention d'en faire l'usage indiqué, ne constituaient la conquête du territoire, non plus que la conservation de cette conquête. Ces deux circonstances réunies ne mettaient nullement en danger les navires neutres qui se présentaient pour entrer dans les ports bloqués; en un mot, il n'y avait pas blocus réel; c'était un blocus sur papier. Cette interprétation de la loi internationale, si elle était admise, aurait pour résultat immédiat de priver les puissances de second et de troisième ordre d'un droit qui existerait en faveur des nations les plus fortes. En effet, ces dernières, par cela seul qu'elles possèdent de nombreuses flottes, pourraient déclarer bloqués tous les points du territoire ennemi dont il leur plairait d'éloigner le commerce neutre, tandis que les premières ne pourraient, à cause de leur faiblesse, user du même moyen.

La dépêche de M. Forster est, au reste, pleine d'habileté; elle semble invoquer le principe du droit des gens reconnu par toutes les nations, mais elle le dépouille de toutes les circonstances qui pourraient être tournées contre le système du gouvernement anglais. L'énoncé est vague; ainsi, au lieu de prendre la définition du blocus dans les traités, l'ambassadeur en fait une, obscure, nouvelle, ambiguë, qui ne se trouve écrite nulle part, et peut se prêter à toutes les interprétations. « Le blocus, dit-il, doit être appuyé de forces suffisantes et mettre en danger tout navire qui tenterait d'échapper à ses effets. » Mais il se garde bien d'indiquer la position que ces forces doivent occuper. Il veut laisser à son gouvernement l'interprétation du principe qu'il invoque; il indique même cette interprétation : c'est le blocus par croisière.

En 1755, l'Angleterre avait proclamé un blocus fictif des côtes de France, et, pour le justifier auprès des neutres, elle prétendit que les rivages de son ennemie étaient naturellement bloqués, par leur position géographique à l'égard des côtes de la Grande-Bretagne. Il me paraît inutile d'examiner un système soutenu, il est vrai, par Selden, mais tellement absurde, que l'Angleterre elle-même l'a abandonné.

Tel est, dans toute sa vérité, le blocus fictif, appelé aussi blocus de cabinet, blocus sur papier et blocus *per notificationem*. Il est contraire à la loi primitive, contraire à la loi secondaire; ce n'est rien autre chose qu'un odieux abus de la force, comme le droit de la nécessité dont on le fait dériver. Les autres systèmes inventés par l'Angleterre pour arriver au même but, en masquant ses intentions, ne sont pas mieux fondés; il me sera facile de prouver qu'ils ne sont autre chose que le blocus *per notificationem*, un peu déguisé, et que, par conséquent, ils doivent être repoussés par tous les peuples du monde.

SECTION II.

Du blocus par notoriété publique.

Tout en abusant du blocus fictif, la Grande-Bretagne n'a pas renoncé à faire usage du blocus réel, ou *de facto*, comme elle l'appelle; mais à celui-ci encore elle a voulu attribuer une valeur qu'il ne peut avoir. Le blocus *de facto* est celui qui, formé par les forces navales, n'a pu être dénoncé diplomatiquement; c'est un blocus effectif d'abord, qui, d'après la prétention anglaise, continue à exister tant que les vaisseaux attaquants n'ont pas été chassés de leur position par les vaisseaux de l'ennemi ; dans ce cas seulement, l'amirauté reconnaît que le blocus a été levé de fait. Si les bâtiments chargés de l'investissement ont été dispersés par un coup de vent, si, comme il arrive souvent, le danger que présente le voisinage des côtes, pendant certaines saisons, le besoin de réparations, le manque

de vivres, la santé des équipages fatigués par une longue et pénible campagne, ou toute autre cause fortuite, forcent l'escadre de blocus à s'éloigner, avec l'intention de revenir, le blocus *de facto* non notifié, et n'existant plus de fait, continue cependant à être obligatoire pour tous les peuples neutres. Ainsi, pendant que les vaisseaux destinés à former l'investissement se reposent tranquillement dans les ports nationaux ou neutres, l'ombre de leurs canons, le sillage de leur marche ou l'empreinte faite par leurs ancres au fond de l'Océan, remplissent leurs fonctions et conservent leur conquête abandonnée.

Mais le blocus *de facto*, non existant en fait, ne pouvait arrêter aucun navire; c'était un mot sans force; pour lui donner une valeur réelle, on lui a adjoint les droits de prévention et de suite. Cela paraissait assez difficile, car il n'y a ni notification diplomatique, ni aucun autre acte qui puisse être déclaré obligatoire pour les nations neutres. Mais rien n'est impossible au génie britannique, lorsqu'il s'agit de satisfaire sa soif de gain et sa jalousie contre les autres peuples. On a donc inventé la *notoriété* du fait (*notoriety of the fact*). Dans le blocus *de facto*, la *notoriété* remplit les mêmes fonctions que la notification dans le blocus sur papier; elle remplace le fait, elle fait la conquête, elle la conserve, elle est le blocus. Du moment où un blocus est notoire, il est défendu à tout navire neutre, sous peine de confiscation, de mettre à la voile pour le lieu bloqué; si, en route, il apprend le fait, il doit renoncer à son voyage; il ne peut sortir du lieu notoirement bloqué. Les neutres, coupables de l'un ou de l'autre de ces faits, seront saisis à la haute mer, partout où ils seront rencontrés par les croiseurs et par les corsaires de la puissance bloquante, et condamnés. Ainsi la notoriété suffit pour maintenir le blocus, qui n'existe plus, tant que l'escadre absente n'a pas été chassée par les forces ennemies.

Il est facile de reconnaître que le blocus *par notoriété* est une variante du blocus *per notificationem*; on pourrait dire qu'il a moins de fondement encore, si cela était possible.

Un semblable système peut être mis en pratique par la violence, mais il ne peut soutenir la discussion. Tous les arguments employés pour démontrer l'illégitimité du blocus *per notificationem* s'appliquent, et à bien plus forte raison, au blocus par la notoriété du fait. J'ajouterai seulement quelques mots.

Dans la pratique, comment un navire neutre, arrivant du large et trouvant libres les abords d'un port, naguère bloqué, pourra-t-il distinguer si l'escadre de blocus a été drossée au large par un accident de mer, ou si elle a été chassée par les forces ennemies? A quel moment commence la notoriété, et par conséquent la culpabilité d'avoir mis à la voile pour l'endroit bloqué *de facto*, mais ouvert de fait? Sans doute, l'amirauté anglaise fixera ce moment dans le jugement de condamnation. Ces deux considérations suffiraient pour démontrer la profonde iniquité de ce système.

Il a cependant été soutenu et développé par William Scott et par James Reddie. Le premier pose en principe que l'éloignement de l'escadre de blocus, par tout autre motif qu'une défaite ou la fuite devant des forces supérieures, ne change rien à l'état des choses, et que le blocus continue d'exister en son absence, absolument comme si elle était à son poste [1]. Le second n'est pas aussi explicite. Il commence par reconnaître le principe de la réalité du blocus; l'escadre doit être présente, sans doute, mais *autant que le temps l'a permis*, et c'est sur cette phrase qu'il construit toute sa discussion [2].

[1] « Lorsque l'escadre a été drossée au large par des accidents de navigation que le belligérant, tenant le blocus, a dû faire entrer en ligne de compte, il n'y a pas de raison pour supposer qu'une telle circonstance fasse naître un changement de *système*, car on ne peut espérer qu'un blocus continue pendant plusieurs mois sans être susceptible de semblables interruptions temporaires. » — « C'est en vertu de ce principe que la cour a persisté dans l'opinion que le blocus précédent a cessé (lorsque l'escadre bloquante a été chassée par une force supérieure), et qu'elle juge nécessaire de renouveler, en le recommençant, les mêmes mesures, pour en porter la connaissance aux puissances neutres, soit au moyen de la déclaration publique, soit par la notoriété du fait. »

[2] *Researches historical and critical in maritime international law*, t. II, p. 568; cité par Ortolan, *loc. cit.*, p. 308.

Il me paraît inutile de réfuter de semblables opinions.

Le blocus par la notoriété, comme le blocus *per notificationem*, dont il est une dérivation, est un abus de la force, une violation de tous les principes des lois internationales.

SECTION III.

Du blocus par croisière.

Le système que je désigne sous ce nom, fut inventé au commencement de ce siècle. Après avoir, le 2 avril 1801, sans déclaration de guerre, attaqué et détruit la flotte danoise dans le port même de Copenhague, pour punir le Danemark de l'énergique résistance qu'il opposait à ses entreprises tyranniques, l'Angleterre imposa à la Russie, au Danemark et à la Suède un traité dans lequel elle inséra les principales dispositions de ce qu'elle appelle son droit maritime. Cependant, à l'article du blocus, elle parut se relâcher de sa rigueur, ou plutôt elle usa de son ancienne politique de ne pas nier les principes fondamentaux de la loi internationale, mais d'y glisser quelques mots nouveaux, dont elle use ensuite pour les violer de la manière la plus tyrannique. Elle adopta donc, en apparence du moins, la définition du blocus donnée par les traités de la neutralité armée de 1780 : « *Pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque, avec des vaisseaux arrêtés* ET *suffisamment proches, un danger évident d'entrer.* » Mais elle changea la particule ET en OU, et mit :... *Avec des bâtiments arrêtés* OU *suffisamment proches* [1]... Ce changement, insignifiant en apparence, avait,

[1] Cette convention fut signée à St-Pétersbourg, le 5-17 juin 1801. Plusieurs articles y furent ajoutés à Moscou, le 8-20 octobre suivant. L'acte d'accession du Danemark fut signé à Moscou, le 11-23 octobre 1801. Celui de la Suède eut lieu à St-Pétersbourg, le 18-30 mars 1802. Tous ces actes se trouvent dans le *Recueil* de de Martens, *suppl.*, t. II, p. 192. Le traité principal se trouve aussi dans le *Mémoire de* 1812, pièce n° 34, p. 128 ; et dans Lampredi, *Du commerce des neutres*, IIe part., p. 438.

au contraire, une très-grave signification ; il suffisait pour substituer le système anglais à celui de la neutralité armée, le blocus fictif au blocus réel. En effet, il n'est plus nécessaire que les bâtiments soient arrêtés, il suffit qu'ils soient assez proches ; et le belligérant, seul juge de ses actes, peut trouver les bâtiments assez proches, alors même qu'ils sont fort éloignés; il prétend qu'il remplit la condition, du moment où ses vaisseaux, au moyen du droit de prévention et de suite, peuvent saisir, partout où ils les rencontrent, les navires neutres se dirigeant vers le lieu bloqué ou sortis de ce lieu. De là cette prétention qu'un bâtiment en croisière devant une côte, suffit pour bloquer cette côte, quelque étendue qu'elle soit. Il est assez proche pour saisir tous les neutres faisant route pour les lieux frappés du blocus fictif.

Ce jeu de mots peut paraître puéril ; il est cependant une triste réalité. On a vu un ministre anglais, en plein parlement anglais, renouveler la discussion de Brid'Oison sur la disjonctive OU et la conjonctive ET, pour établir que le traité de 1801 était un chef-d'œuvre d'habileté de la part des hommes d'État qui l'avaient rédigé [1]. C'est à l'aide de cette interprétation que la Grande-Bretagne a pu trouver, dans la convention maritime de 1801, le blocus par croisière.

Tout ce que j'ai dit dans les sections précédentes s'applique également au blocus par croisière, et suffit pour établir qu'il est essentiellement contraire à tous les principes des lois in-

[1] Pitt s'était retiré des affaires avec lord Grenville. Ce dernier attaqua vivement le cabinet anglais au sujet de la convention de 1801, qu'il regardait comme contenant des concessions de nature à anéantir le système maritime anglais, et, par conséquent, à causer le plus grand dommage au pays. Mais, en ce qui concerne le blocus, le noble lord reconnut « qu'il n'y avait pas le moindre doute que, par ce changement d'un seul mot, minutieux comme il l'était, les puissances du Nord eussent voulu établir, dans toute leur étendue, les principes soutenus par l'Angleterre sur cette grande question des blocus maritimes, et contre lesquels l'article, comme il a été rédigé dans les deux conventions neutres, a été dirigé. » Cependant l'orateur se plaignait du manque de prévoyance du ministère, qui laissait dépendre un principe aussi important de la variation minutieuse et presque imperceptible d'une particule. Voyez Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, 4e période, § 9 ; et Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, ch. IX.

ternationales primitive et secondaire. On peut ajouter une considération très-importante, tirée de la différence essentielle qui existe entre une croisière et un blocus.

La croisière est le fait, par un ou plusieurs bâtiments de guerre ou armateurs, de parcourir certains parages plus ou moins étendus, pour enlever les bâtiments ennemis et empêcher les neutres de porter chez l'ennemi des objets de contrebande de guerre. Elle peut être faite par de puissantes escadres; mais, en général, de petits bâtiments et des corsaires sont chargés de ce service. L'espace dans lequel une goëlette établit sa croisière peut être de plusieurs centaines de lieues. La croisière est donc un acte de guerre indéterminé, qui peut être exécuté indifféremment par les corsaires et par les bâtiments de guerre. Le blocus, au contraire, est le résultat de la conquête et de la possession continue de certaines parties du territoire ennemi; c'est un acte de guerre déterminé, qui ne peut être fait que par des bâtiments de guerre. Le caractère constitutif du blocus est la fixité des bâtiments; celui de la croisière est leur mobilité. Cette dernière ne peut donc, en aucun cas, remplacer le premier. Ainsi, en prenant pour exemple le blocus de 1806, qui comprenait toutes les côtes, depuis l'embouchure de l'Elbe jusqu'à Brest, pour former le blocus réel de cette étendue de rivages, il eût fallu un nombre immense de vaisseaux de guerre; quelques bâtiments légers, une seule canonnière, pouvaient, avec les armateurs, établir une croisière, et saisir tous les navires qu'elle rencontrait se dirigeant vers ces côtes ou sortant des havres et ports frappés d'interdit. De cette manière, avec un petit nombre de bâtiments de guerre, ou même sans un seul de ces vaisseaux, un blocus peut être maintenu, mais maintenu par des corsaires qui, d'après la coutume internationale, n'ont pas qualité pour concourir à cette opération de guerre; c'est dans ce sens que le ministre anglais à Washington prétendait que ce même blocus était maintenu par une force suffisante.

On doit remarquer, d'ailleurs, que le blocus par croisière

ne peut exister sans la notification diplomatique armée de toute la puissance que lui donne le système anglais. C'est, en réalité, le blocus *per notificationem*, sous un autre nom; il est donc contraire à toutes les lois internationales, et doit être proscrit, comme tous les blocus fictifs, sous quelque noms que l'on cherche à les déguiser.

Il est à regretter que la déclaration faite par le congrès de Paris, le 16 avril 1856, n'ait pas été plus explicite sur la question des blocus fictifs. Il est facile de prévoir, dès aujourd'hui, que cette déclaration sera violée par l'Angleterre sur ce point même, et que cette puissance voudra renouveler les abus des blocus fictifs, dont elle a su tirer de si grands avantages. Dans ce cas, les peuples pacifiques n'ont qu'une ressource efficace, pour éviter les immenses dommages qu'ils ont éprouvés de 1805 à 1814 : c'est de se réunir sérieusement, de former un corps solidement uni pour résister à l'oppression, et alors, comme en 1689, comme en 1780, les blocus fictifs disparaîtront.

CHAPITRE VI.

NAVIRES NEUTRES DANS LE PORT ATTAQUÉ AU MOMENT DU BOMBARDEMENT OU DE LA PRISE PAR L'ENNEMI.

La question relative au sort des navires neutres qui se trouvent dans le port de l'un des belligérants, au moment où ce port est attaqué de vive force, bombardé ou pris par l'ennemi, n'est pas une dépendance immédiate du droit de blocus. Je crois cependant devoir l'examiner ici; parce que, de toutes les matières que j'aurai à traiter, le droit de blocus est celle qui s'en rapproche le plus.

§ I. — NAVIRES NEUTRES DANS UN PORT BELLIGÉRANT AU MOMENT DU BOMBARDEMENT.

Le peuple en guerre doit s'abstenir d'employer les moyens indirects à l'égard de son ennemi, et directs à l'égard du neutre, c'est-à dire des moyens qui ne peuvent atteindre le premier qu'après avoir frappé le second. En appliquant ce principe, nous voyons que l'attaque d'un port ennemi par la flotte d'un belligérant, n'est pas un coup porté au peuple pacifique pour rejaillir sur l'adversaire, mais bien un coup direct, un moyen licite de guerre. Le neutre, usant de sa liberté naturelle, a conduit ses navires dans ce port; ils s'y trouvent au moment de l'attaque, du bombardement; ces bâtiments reçoivent des avaries, ils sont détruits, brûlés; mais

le but du belligérant attaquant n'était pas d'arriver à ce résultat, qui n'est qu'une conséquence indirecte du bombardement. Ce fait ne nuit donc au neutre que par voie indirecte, par voie de conséquence. Le belligérant ne viole pas son devoir, il use de son droit incontestable, en attaquant, en bombardant le port de son ennemi. La présence des navires neutres dans le port n'imposait à l'attaquant aucun devoir, aucune restriction à son droit. Non-seulement il ne peut être arrêté dans l'exécution de ses projets par ce fait, mais, dans ce cas, il n'est pas tenu de réparer le dommage causé, par l'attaque, aux navires neutres.

Le belligérant, avant le commencement du bombardement ou de l'attaque, est-il dans l'obligation de prévenir les représentants, les consuls des puissances neutres qui se trouvent dans le port, et d'accorder un délai pour que les sujets de ces puissances aient la possibilité de pourvoir à leur sûreté? La réponse à cette question se trouve dans ce qui précède. Le belligérant, pour user de son droit de guerre, n'est pas tenu de prendre cette précaution. La présence des sujets neutres chez son ennemi ne crée aucune restriction à son droit de guerre. Il attaque son ennemi au moment qu'il juge le plus favorable, pour lui causer le plus grand dommage possible, sans avoir à s'inquiéter des étrangers qui se trouvent sur le territoire soumis à cette agression. Tel est le droit.

Dans la pratique, on trouve un très grand nombre d'exemples contraires à ce droit rigoureux, comme tout droit de guerre. Souvent le belligérant, avant de commencer le bombardement d'un port ennemi, prévient les consuls neutres, et laisse écouler un délai de vingt-quatre ou quarante-huit heures, avant d'ouvrir le feu, afin de donner aux étrangers le temps de se réfugier à bord des navires neutres, et à ceux de ces navires qui se trouvent en état de prendre la mer, la facilité de sortir du port menacé. Cet usage est du petit nombre de ceux qu'on ne peut trop louer; il constate un progrès dans la voie de l'humanité; nous ne pouvons qu'applaudir

à ceux qui l'observent. Mais nous devons constater que ce n'est qu'un usage, qu'il n'est pas obligatoire d'après la loi primitive, ni même d'après la loi secondaire. Aucun traité ne constate, n'indique cette concession faite par les belligérants sur leur droit de guerre, Il est difficile, je dirai même impossible, que cette concession devienne générale et passe dans le droit international, qu'elle prenne le caractère obligatoire.

En effet, la plupart du temps, l'avis de l'attaque, donné par celui qui la médite, compromettrait le succès même de cette opération, en donnant à l'ennemi menacé le temps de préparer la résistance. On ne saurait obliger l'assaillant à neutraliser lui-même les efforts qu'il va tenter, à s'exposer à une défaite, pour épargner des étrangers établis chez son adversaire. Les faits dont j'ai parlé émanent en général de belligérants puissants qui, voulant obtenir satisfaction d'injures faites par des peuples faibles, sont assurés du succès de leurs entreprises, et peuvent, sans aucun danger, donner, à l'avance, avis de leurs intentions. On ne saurait donner trop d'éloges à l'humanité de leur conduite dans ces circonstances. Cette espèce de prévenance a pu encore se rencontrer, de la part d'un belligérant faible, envers les représentants d'une nation neutre puissante, dont il désirait se concilier la bienveillance; c'est alors un acte d'humanité politique.

La conduite tenue par quelques nations neutres soulève une question, sinon plus difficile à résoudre, du moins plus grave par les conséquences qu'elle peut amener. Les représentants des peuples pacifiques, dans un port belligérant, les consuls, peuvent-ils, sans violer leurs devoirs les plus sacrés, s'opposer aux opérations de guerre du belligérant ennemi contre le port de leur résidence, sous prétexte de l'intérêt de leurs nationaux? La réponse ne peut être douteuse. Non, en aucun cas, les agents de la nation neutre ne peuvent paralyser le droit d'attaque de l'un des belligérants; la loi primitive, ausssi bien que la loi secondaire, ne laissent aucun doute sur

ce point. Une pareille conduite est une immixtion directe aux hostilités, c'est la protection accordée à un belligérant contre l'autre, c'est un acte de coupable partialité, et par conséquent la violation des devoirs essentiels de la neutralité. L'histoire nous montre quelques exemples de cette conduite coupable des nations neutres. Ils sont l'œuvre de peuples puissants, qui, bien sûrs que le belligérant lésé n'osera les rendre responsables du dommage qu'ils lui causent, ont, dans ces circonstances, abusé de leur position neutre, ou plutôt de leur prépondérance, de la même manière dont, sans doute, ils eussent abusé de leurs forces s'ils avaient eu les armes à la main [1].

§ II. — NAVIRES NEUTRES DANS LE PORT D'UN BELLIGÉRANT AU MOMENT DE LA PRISE PAR L'ENNEMI.

Le belligérant a le droit incontestable de s'emparer de tout territoire appartenant à son ennemi, de se l'approprier, et, par conséquent, de faire la conquête des ports de son adversaire. La conquête a pour résultat de faire passer, de l'ancien souverain au nouveau, la souveraineté et tous les droits qui en découlent. Le précédent possesseur avait pour devoir de respecter l'indépendance et la liberté des navires neutres par lui admis sur son territoire, de les laisser mettre à la voile dès qu'ils le voudraient et pour toutes les destinations, sans ex-

[1] L'année 1848 présente deux exemples remarquables de cette immixtion des fonctionnaires neutres aux actes de la guerre. Les consuls de France et d'Angleterre à Trieste ont usé, ou plutôt abusé de la puissance des nations qu'ils représentaient, pour empêcher la flotte italienne d'attaquer le port et la ville de Trieste. Il est difficile de calculer les conséquences de cette immixtion sur les événements qui se sont produits depuis en Italie. Plus récemment, les amiraux français et anglais ont employé plus directement encore l'influence des forces placées sous leurs ordres, pour s'opposer à la continuation de la guerre en Sicile. La France avait, il est vrai, un intérêt politique dans la seconde de ces deux affaires; mais son alliée était-elle désintéressée? Il est à craindre que de pareils précédents ne servent à justifier les actes les plus iniques.

ception ; enfin de les protéger contre toutes entreprises de ses sujets ou des étrangers reçus dans ses États. Il avait le droit d'exiger d'eux le respect et l'exécution de toutes les lois par lui promulguées sur les douanes, le commerce et autres matières relatives aux rapports externes du bâtiment et de l'équipage avec le sol et ses habitants.

Le conquérant, devenu possesseur de tous ces droits, est obligé à tous ces devoirs, sans aucune exception. Tel est le principe du droit primitif. La loi secondaire a longtemps gardé le silence sur cette question; elle paraissait trop simple sans doute pour nécessiter des stipulations spéciales. Mais l'oubli des règles que je viens de retracer, quelques excès commis par les belligérants, amenèrent des clauses expresses. Plusieurs traités modernes contiennent des dispositions spéciales sur cette question ; tous la résolvent dans le même sens que la loi primitive [1].

On peut donc poser comme principe émané du droit primitif, accepté par le droit secondaire, que les navires neutres, trouvés dans un port ennemi au moment de la conquête, sont, après cet événement, dans la même position qu'avant son accomplissement; qu'ils ont les mêmes droits, les mêmes

[1] Voyez entre autres les traités des 28 octobre 1795 (19 novembre 1794), entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique; l'art. 18 se termine ainsi : « Aucun navire, non plus que les marchandises qu'il portera, appartenant à une des deux parties contractantes, qui serait entré dans un tel port ou dans une telle place avant qu'elle en fût assiégée, bloquée ou investie par l'autre, et qui y serait trouvé après la prise ou la reddition volontaire de la place, ne sera sujet à la confiscation; mais on rendra le vaisseau et la cargaison aux armateurs et aux propriétaires... » De Martens, *Recueil*, t. V, p. 677; — 25 octobre 1796, entre les États-Unis et l'Espagne, contient la même disposition dans son article 16; — 15 septembre 1828, entre les villes anséatiques et le Mexique, dont l'art. 17 est ainsi conçu : « Ils (les bâtiments neutres entrés dans le port ennemi avant l'investissement) ne seront pas sujets à confiscation, même dans le cas où ils resteraient dans le port jusqu'à la reddition de la place. » Murhard, *Nouveaux suppl. au Recueil* de de Martens, t. I, p. 684; — 6 juin 1843, ratifié le 9 novembre 1844, entre la France et la république de l'Équateur. L'art. 18 s'exprime en ces termes : « Et si ces navires se trouvent dans le port après la reddition de la place, ils ne seront pas sujets à confiscation, non plus que leurs cargaisons; mais ils seront rendus à leurs propriétaires. » *Bulletin des lois*, 1845, 1er sem., p. 42. Voyez également les auteurs de plusieurs autres traités récents.

devoirs ; que par conséquent ils ne peuvent être saisis, arrêtés, ni confisqués, eux, ni leurs cargaisons [1], bien que, dans ces dernières, il puisse se trouver des denrées dont le conquérant ait la volonté de prohiber l'entrée ou la sortie pour l'avenir.

Ce principe souffre deux exceptions. J'ai déjà parlé de la première. Le navire neutre, trouvé dans le port pris, est confiscable avec sa cargaison, lorsqu'il est entré dans ce port en violant le blocus établi par la nation conquérante, si le port est pris sans que le blocus ait souffert d'interruption. Mais la saisie et la confiscation ont lieu, non parce que le navire neutre se trouve dans le port au moment de la conquête, mais parce que le fait de son entrée dans ce lieu est un délit contre la souveraincté du nouveau possesseur du port.

Il peut arriver, il arrive même souvent, que les équipages neutres et même les bâtiments sont employés, soit volontairement, soit par contrainte, à la défense du port attaqué. Dans ce cas le navire et sa cargaison sont soumis à la saisie et à la confiscation. Par cette conduite, en effet, le navire a manqué au premier devoir de la neutralité, il a cessé d'être neutre ; il s'est mis au service du belligérant, il est devenu l'allié de l'ancien souverain, l'ennemi du nouveau; il doit donc être traité comme tel par ce dernier. Cette conséquence de l'immixtion du navire neutre aux hostilités doit avoir lieu, encore qu'il soit prouvé qu'il a été contraint à agir ainsi, et n'a fait que céder à la violence du souverain vaincu. Cette circonstance ne peut arrêter le conquérant dans l'exercice de son droit ; les devoirs de la neutralité ont été violés à son préjudice ; le fait seul existe à son égard ; il n'est pas tenu d'en apprécier les causes. Mais les propriétaires et armateurs du navire confisqué peuvent poursuivre contre le souverain,

[1] « Liquet et hoc, ut res aliqua belli jure nostra fiat requiri ut hostium fuerit : nam quæ res apud hostes quidem sunt, puta in oppidis eorum, aut intra præsidia, sed quorum domini nec hostium sint subditi, nec hostiles animi, ex bello acquiri non possunt..... nam et ratio deficit et jus hoc mutandi per vim odiosius est quam ut produci debeat. » Grotius, *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. vi, § 5.

auteur de la contrainte, et par conséquent coupable d'avoir violé les droits des neutres, la réparation du dommage souffert par suite de son acte illégal [1].

[1] Voyez ci-dessus la discussion sur une question semblable en matière de transport de troupes, tit. VIII, sect. IV, § 1, t. II. p. 173.

CHAPITRE VII.

DU PRÉTENDU BLOCUS PACIFIQUE.

Avant de déterminer ce titre, il me paraît indispensable d'examiner avec quelques détails une question importante, et déjà signalée deux fois, soulevée par un système nouveau, et que, faute d'avoir une dénomination applicable, j'ai appelé *blocus pacifique*.

Depuis quelques années, plusieurs nations, notamment la France, l'Angleterre et la Russie, ont formé contre plusieurs puissances des blocus, en prétendant cependant rester en paix avec ces puissances, et ont exigé des neutres qu'ils respectent ces prétendus blocus. Le premier exemple, que nous fournisse l'histoire, d'un fait de cette nature, remonte à 1827. Depuis près de six ans, l'empire ottoman faisait tous ses efforts pour faire rentrer daus l'obéissance la Grèce révoltée; les hostilités avaient pris un caractère de cruauté atroce. La Russie, la France et l'Angleterre résolurent de mettre fin à cette guerre d'extermination; après s'être entendues et liées par le traité du 6 juillet 1827 [1], elles proposèrent un projet

[1] L'article additionnel et secret de ce traité porte, au § 2 : « Si, dans l'espace d'un mois, la Porte n'accepte pas l'armistice, ou si les Grecs le refusent de leur côté, les hautes parties contractantes déclareront à celle des parties belligérantes qui voudra continuer les hostilités, ou à toutes les deux si cela devient nécessaire, que lesdites hautes parties contractantes ont l'intention de prendre tous les moyens que les circonstances indiqueront comme convenables pour obtenir l'effet immédiat

d'arrangement aux deux parties, et offrirent leur médiation en déclarant qu'en cas de refus par l'une des deux parties, elles agiraient de concert pour arriver à leur but. La Porte refusa cette intervention, car il est bon de lui donner le nom qui lui est propre.

Les flottes des alliés bloquèrent toutes les côtes de la Grèce, où se trouvaient les armées turques, pour empêcher l'arrivée de tous secours en hommes, vivres, argent, munitions, etc., nécessaires aux troupes musulmanes, aussi, pour mettre obstacle à ce que la flotte turco-égyptienne pût sortir de la rade de Navarin [1]. Ce blocus fut déclaré obligatoire pour les peuples neutres; et ce qui est remarquable, c'est que les représentants des trois puissances à Constantinople ne cessèrent de protester que la paix n'était pas troublée, que l'amitié de leurs souverains n'avaient pas cessé. Tout le monde connaît l'issue de ce blocus prétendu: la bataille de Navarin, en détruisant toutes les forces navales musulmanes, contraignit les Turcs à souscrire aux conditions dictées par les alliés. En faisant connaître le résultat fatal de cette journée au divan, les ambassadeurs anglais, français et russe protestaient encore que la paix n'avaient pas cessé d'exister.

Depuis cette époque, l'Angleterre usa encore de ce moyen

de l'armistice...... En conséquence, les hautes parties contractantes... transmettront aux amiraux commandant leurs escadres dans le Levant des instructions conformes aux prévisions de cet article. » Le § 3 ajoute : « ... Si ces mesures ne suffisent pas pour engager la Porte à adopter les propositions des hautes parties contractantes, ou si les Grecs renoncent aux conditions stipulées en leur faveur..... les hautes parties contractantes continueront à poursuivre l'ouvrage de la pacification, *d'après les principes convenus entre elles*: en conséquence, elles autorisent leurs représentants à Londres à discuter et à déterminer les mesures ultérieures qu'il deviendra nécessaire de prendre. » De Martens, *Nouveau recueil*, t. VII, p. 282.

[1] Voyez les instructions transmises par les ambassadeurs français, anglais et russe, de Constantinople, aux amiraux des trois puissances; et la correspondance des amiraux, soit avec les ambassadeurs, soit avec Ibrahim-Pacha, et notamment la dépêche de sir E. Codrington à M. Straffort Canning, contenant le rapport des opérations de la division anglaise, les 2, 4, 6 et 10 octobre 1827. Enfin, la bataille de Navarin vint prouver que le but était d'empêcher la flotte turque de sortir de cette baie autrement que pour retourner à Constantinople ou à Alexandrie.

pour réduire un des nouveaux États de l'Amérique à lui accorder certaines satisfactions qu'elle réclamait ; la France l'employa notamment contre le Mexique ; et après deux années de blocus, alors qu'une attaque des plus vives avait fait tomber la forteresse de Saint-Jean d'Ulloa en leur puissance, les Français protestaient encore qu'ils n'étaient pas en guerre avec les Mexicains.

Enfin, en 1838, l'Angleterre et la France de concert formèrent un blocus pacifique contre les ports de la république Argentine ; et, après plus de dix années d'existence de cet acte de guerre, les puissances attaquantes soutenaient que la paix n'avait jamais cessé de régner entre elles et la république Argentine. Ces prétendus blocus furent déclarés obligatoires pour les neutres ; ils furent même signifiés diplomatiquement aux peuples restés pacifiques. Du reste, la France observa pour ces blocus les formes prescrites par le droit international ; elle fit les notifications spéciales.

Je n'ai pas à examiner la question dans ses rapports entre les nations attaquantes et attaquées ; je n'ose dire belligérantes, puisqu'elles prétendent être dans un état de paix parfait. Considérée sous ce point de vue, je dois déclarer que je partage plutôt l'avis du reïs-effendi, que celui des diplomates chrétiens, et que je ne puis concilier l'idée de paix et d'amitié avec celle de blocus [1]. Les résultats de ces opérations ne furent

[1] Dans toutes leurs communications avec la Porte, les ambassadeurs des trois puissances ne cessaient de protester de leur ferme volonté de conserver la paix, de l'amitié qui unissait leurs cours respectives au divan ; enfin, ils protestaient de leur ferme résolution de ne porter aucune atteinte aux relations amicales, même *par l'emploi des mesures que les circonstances pourraient rendre nécessaires*. Le reis-effendi fit plusieurs fois remarquer, avec l'énergie de son langage figuré, la contradiction de ces discours. « Ce que vous assurez ne pas porter atteinte à l'amitié, disait-il le 9 septembre, est, suivant-nous, une infraction à cette même amitié. Les moyens dont vous parlez offrent une incompatibilité si remarquable, qu'on peut dire que le feu et le coton, ou l'eau et le feu, ne sont pas moins opposés. » « Avouez-le, monsieur, disait ce même fonctionnaire turc le 11 septembre, ce raisonnement est absolument la même chose que de dire à quelqu'un : Si je vous donne un soufflet, que ferez-vous ?... » Enfin, quand, après la bataille de Navarin, les ambassadeurs assuraient encore Perter-Effendi que les liens d'amitié existaient dans toute leur force, que la paix n'avait pas cessé de régner, il s'écria : « C'est



jamais propres à modifier mon opinion. Le blocus de la Grèce se termina par la bataille de Navarin; celui des côtes mexicaines, par la prise de vive force de Saint-Jean d'Ulloa; après *cet acte pacifique*, les Mexicains se crurent autorisés à déclarer la guerre à la France. Enfin le blocus de Buenos-Ayres amena un assez grand nombre d'expéditions, dans lesquelles les bâtiments français et anglais, ainsi que leurs embarcations, en prenant, brûlant ou détruisant des bâtiments argentins, ont tenu une conduite que, malgré toute ma bonne volonté, je ne puis appeler pacifique.

La question importante est celle qui regarde les neutres. Le blocus peut-il exister en temps de paix? Pour répondre à cette question, il suffit de se rappeler ce que c'est qu'un blocus. Le blocus n'est autre chose que la conquête. Or, pour qu'il y ait lieu à faire une conquête sur une nation, il faut qu'il y ait guerre avec cette nation; car c'est la guerre seule qui donne le droit à un peuple de nuire à un autre peuple, de s'emparer d'une partie de ce qu'il possède, de le dépouiller de son territoire. De tels actes, faits en temps de paix, constituent des attentats à la liberté, à l'indépendance de la nation contre laquelle ils sont dirigés. Je crois que l'on peut les qualifier d'actes de piraterie, sans être trop sévère.

Si, considéré sous cet aspect, le blocus ne peut exister sans la guerre, il le peut encore moins si on l'envisage sous le point de vue des droits et devoirs des peuples pacifiques. La navigation et le commerce sont absolument libres pour tous les peuples du monde. Tous ont le droit de faire, en temps de paix, tel trafic qui leur convient avec tous les peuples de l'univers; la seule condition est d'obtenir le consentement de celui avec lequel l'échange doit avoir lieu. Une tierce nation ne peut jamais, sans se rendre coupable d'un grave attentat, mettre obstacle au commerce de deux peuples. Dans le système de *blocus pacifique*, le bloquant est en paix avec le bloqué et avec le navigateur qui se présente pour entrer dans le port; ce

absolument comme si, cassant la tête d'un homme, je l'assurais en même temps de mon amitié : un pareil procédé ne serait-il pas fou?... » Rapport du 4 novembre 1827.

dernier veut faire le commerce, le second y consent : comment le troisième peut-il s'y opposer? de quel droit peut-il imposer sa volonté aux deux autres? Son devoir impérieux est de respecter d'une manière absolue l'indépendance de tous les peuples avec lesquels il est en paix; il n'a pas, il ne peut avoir le droit de dicter des lois aux étrangers, qui ne sont pas soumis à sa juridiction. D'un autre côté, le droit des deux autres est d'agir avec une pleine indépendance, sans s'inquiéter des volontés du troisième. Cette opposition au commerce que deux nations libres veulent faire entre elles, est donc une violation des devoirs de celui qui l'élève, une violation des droits de celles contre lesquelles elle est élevée. Cette conclusion est incontestable; elle dérive de tous les principes du droit international, soit primitif, soit secondaire.

Et si ce que je viens de dire est vrai d'une simple opposition, d'un obstacle mis à la liberté commerciale des peuples, en temps de paix, il sera bien plus vrai encore lorsque, comme en matière de blocus, il s'agit d'une opposition avec sanction pénale, avec saisie, arrestation et condamnation comme bonne prise, des navires qui traversent pacifiquement le territoire maritime d'un peuple avec lequel leur souverain est en paix, et qui consent à les recevoir. En temps de paix, il ne peut y avoir lieu à saisie, à arrestation, à condamnation de navires étrangers, si ce n'est pour fait de contrebande commerciale. Lorsque la guerre éclate entre deux peuples, elle crée des droits très-étendus en faveur de chacun des deux ennemis sur son adversaire; elle les soumet l'un à l'autre, le plus faible au plus fort; elle leur donne le pouvoir de se dépouiller réciproquement de tout ce qu'ils peuvent saisir, arracher à l'ennemi, et par conséquent le droit de conquête. Du droit de conquête exercé sur la mer territoriale naît le droit de blocus. Le devoir des étrangers, des neutres, est de respecter la loi du souverain territorial; ils ne peuvent entrer sur ses domaines malgré lui, sans s'exposer à se voir appliquer les lois qu'ils enfreignent.

Le blocus est donc un acte de guerre; il ne peut exister

sans la guerre; c'est un moyen de réduire l'ennemi, de lui nuire dans ses intérêts, dans ses opérations commerciales et souvent même militaires [1]. Il est le résultat, la conséquence d'un premier acte qui lui-même est un fait de guerre, qui ne peut avoir lieu que pendant la guerre, de la conquête complète et de la possession continue d'une partie du territoire ennemi. Telles sont les conséquences des principes du droit primitif que je viens de développer.

Le droit secondaire sur cette question est complétement d'accord avec la loi divine, bien qu'il ne contienne aucune disposition expresse relative au *blocus pacifique*. En effet, tous les traités qui ont parlé du blocus s'expriment de la même manière, sinon avec les mêmes mots, du moins dans le même sens. Tous, sans exception, supposent que l'une des parties contractantes est engagée dans une guerre contre une troisième puissance, que l'autre nation signataire est neutre, et établissent les droits de la puissance attaquante et les devoirs de la partie pacifique. Il est impossible de nier, de méconnaître ce fait. Depuis les plus anciens traités jusqu'à nos jours, il n'en existe pas *un seul* qui ne se soit servi des expressions *belligérant, ennemi, neutre*, et dont l'ensemble des dispositions n'indique clairement que le blocus est un acte de guerre, qui ne peut exister que pendant la guerre [2].

Les traités constitutifs de la neutralité armée, et tous ceux qui, à leur exemple, ont donné une sorte de définition du blocus, ou plutôt ont fixé les conditions de la réalité du blocus, sont beaucoup plus explicites encore. Je ne pense pas, en effet, que l'on puisse prétendre qu'il y a attaque d'une nation par une autre nation, sans guerre [3]. Je dis qu'il n'existe

[1] Les premières opérations des flottes combinées devant Navarin avaient pour but d'empêcher la flotte ottomane de faire aucun acte de guerre, et notamment de secourir et ravitailler Patras. Le blocus de la Morée avait même uniquement ce but d'arriver à un armistice de fait.

[2] Il me paraît inutile de rappeler ici tous les traités, parce qu'il n'y a aucune exception. Voyez, au reste, ceux qui sont cités dans la note 1, ch. I, sect. II, ci-dessus.

[3] L'art. 3 de tous les traités conclus, en 1780, entre les peuples neutres pour la

aucune exception, parce que je ne regarde pas le traité du 6 juillet 1827 comme un acte de droit international; c'est un accord entre les trois puissances pour arriver à un but commun, c'est une loi intérieure.

Les lois intérieures des peuples, quoiqu'elles n'aient aucune valeur légitime à l'égard des nations étrangères, viennent encore à l'appui de ce que j'avance. Jusqu'au 6 juillet 1827, il n'en existe pas une qui ne contienne une phrase, un mot, duquel on puisse induire que le blocus peut être fait pendant la paix.

Peu de publicistes se sont spécialement occupés du blocus, mais tous ceux qui en ont parlé, même ceux qui ont adopté le système anglais, le blocus *per notificationem*, ou par croisière, le considèrent comme un acte de guerre. La plupart des auteurs ne s'expliquent pas formellement à cet égard, mais ils ont reconnu l'origine du blocus, telle que je l'ai indiquée; ils admettent que le droit de le former prend sa source dans la conquête: ils le reconnaissent donc pour un acte de guerre, pour un acte qui ne peut exister que par la guerre. Quelques-uns le disent formellement [1]. Cette déclaration se trouve

défense de leurs droits, range évidemment le blocus parmi les faits de guerre, il comprend la contrebande de guerre, la liberté du commerce en temps de guerre, la procédure des prises neutres en temps de guerre, enfin le blocus, dont il exige la réalité dans les termes suivants : Pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'*attaque* avec des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger évident d'entrer. » Les traités faits pour établir la neutralité armée de 1800, contiennent la même définition, ainsi que la plupart de ceux passés depuis 1800 entre la France et les autres États européens ou américains, l'Angleterre exceptée. Il est évident qu'il n'y a pas d'attaque lorsqu'il n'y a pas de guerre.

[1] De Martens termine la note par lui mise au bas du décret de San-Yago, du 20 avril 1838, par ces mots : « ... Le blocus n'est, après tout, qu'un acte de guerre d'une nature isolée. » *Nouveau recueil*, t XV, p. 509, note 2. « Un lieu bloqué, soit un port, une place forte, une ville, un camp, une côte, etc., est celui où il y a, par les dispositions de la puissance qui l'*attaque* avec des troupes ou avec des vaisseaux stationnés et suffisamment proches, danger évident à entrer sans le consentement de cette puissance : un tel endroit, en tant qu'il est censé, d'après cette détermination, être bloqué, par exemple, un port du côté de la mer, doit être regardé par les *neutres* comme étant au pouvoir de la puissante *belligérante* qui le tient bloqué. « Klüber, *Droit des gens moderne*, t. II. § 297. « En résumé, le blocus

dans leurs ouvrages, accidentellement, il est vrai, parce qu'ils ne connaissent pas la nouvelle et étrange doctrine que je combats, et qu'il était impossible de la prévoir.

Ainsi donc, d'après tous les éléments constitutifs du droit international; d'après les lois intérieures des peuples, même les plus portés à s'emparer des droits des autres peuples, à opprimer les nations faibles, à ruiner leur commerce et leur navigation; enfin, d'après les publicistes, le blocus est un acte de guerre, qui ne peut exister que pendant la guerre; par conséquent le *blocus pacifique* n'existe pas légitimement. C'est un acte d'omnipotence que des nations puissantes se permettent, parce qu'elles ne craignent pas de léser les droits sacrés des autres peuples, parce qu'elles n'hésitent pas à se montrer injustes.

Ce que je viens de dire est applicable à toutes les puissances qui ont formé, ou qui tenteront par la suite de former des blocus dits pacifiques, indépendamment des motifs qui peuvent les avoir poussées dans cette voie; il me paraît cependant utile d'examiner ces motifs. L'intervention des trois puissances dans l'affaire de la Grèce, et par conséquent le blocus qui a suivi, eut pour cause un motif d'humanité que je me plais à reconnaître. Il était bon et utile d'arrêter l'effusion du sang, de mettre fin à une guerre d'extermination. D'ailleurs cette mesure fut de très-peu de durée; les peuples, qu'ordinairement on appelle neutres, mais que je ne sais comment désigner, puisqu'il n'y a pas de neutres sans belligérants, et pas de belligérants sans guerre, ces peuples eurent très-peu à souffrir. Mais rien ne mettait obstacle à ce que les nations coalisées déclarassent la guerre à la Porte Ottomane, pour n'avoir pas voulu accepter leur médiation. Cette cause de guerre eût été injuste, comme fut injuste la mesure de blocus; je dirai même que la bataille de Navarin, qui mit fin à cette guerre en temps de paix,

est une opération militaire résultant des droits de la guerre, qu'un belligérant peut légitimement exécuter sur un lieu quelconque, appartenant à son ennemi ou occupé par cet ennemi. » Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. IX.

eût été beaucoup plus justifiée qu'elle ne peut l'être. Ce que je dis ici à l'occasion de l'affaire grecque, s'applique également, et à plus forte raison, au blocus mexicain, qui dura deux ans, et à celui de Buenos-Ayres, qui exista pendant plus de dix ans, qui, par conséquent, ont mis de graves entraves à la liberté commerciale des peuples neutres, puisqu'il faut les appeler ainsi. Dans ces deux derniers cas, non plus que dans ceux où l'Angleterre a fait usage seule du blocus, il n'y avait pas de grande question d'humanité engagée.

Pourquoi donc ces puissances n'ont-elles pas déclaré la guerre immédiatement à leurs ennemis? Elles le pouvaient d'autant mieux qu'elles restaient libres d'employer tous les moyens de guerre, tous les moyens de nuire à leurs adversaires, ou de se borner à un seul, au blocus régulier; qu'elles avaient le droit incontestable et incontesté de limiter leurs opérations comme elles le jugeraient convenable, et que le blocus mis devant une place, dans de semblables circonstances, était régulier et obligatoire pour tous les peuples.

Le motif de cette conduite est tout à fait un motif d'intérêt personnel aux attaquants; il est double à mes yeux. En premier lieu, ils ont trouvé plus commode de ne pas interdire le commerce à leurs sujets, sur tous les points du territoire de la nation dont ils bloquaient une partie, de ne pas exposer leur marine marchande aux entreprises des corsaires ennemis, ou même de la marine militaire de leur adversaire; en un mot, d'épargner à leurs pays la perturbation qui résulte inévitablement d'une déclaration de guerre, encore que la puissance qui en est l'objet ne puisse inspirer aucune crainte sérieuse. Ce système fait peser sur les étrangers une partie des inconvénients qu'il épargne à ceux qui le mettent en pratique; il est injuste, contraire à toutes les notions du droit des gens, mais il est avantageux. Et l'histoire nous apprend que trop souvent les nations puissantes se laissent entraîner par cette seule considération.

Un autre motif vient encore s'ajouter. Un peuple, en déclarant la guerre à un autre beaucoup plus faible que lui, met

une sorte de point d'honneur à prouver sa force, en abattant son adversaire très-promptement; mais, pour satisfaire cette vanité mal placée, il faut faire la guerre complétement, il faut employer tous les moyens ordinaires, notamment la conquête du territoire terrestre; c'est-à-dire, surtout lorsque l'ennemi est au dela des mers, qu'il faut faire des armements considérables, transporter des troupes, un matériel important; en un mot, il faut faire une expédition excessivement dispendieuse, et dont le climat, les vents, les tempêtes peuvent souvent compromettre le succès. Ces inconvénients sont évités par le *blocus pacifique;* on n'est pas en guerre, on ne veut pas faire la guerre; seulement on veut arriver au but même de la guerre, on veut réduire un peuple à accorder les satisfactions demandées, à se soumettre aux exigences plus ou moins fondées de la nation attaquante. On évite les frais de la guerre, et l'amour-propre est sauvé. Il est vrai que les peuples étrangers en souffrent, que leur liberté est restreinte, que leur indépendance est foulée aux pieds; mais, nous le savons, les nations ne sont pas très-scrupuleuses sur ce point.

Au reste, le seul but que l'on se propose, dit-on, d'atteindre par le blocus pacifique, le but d'humanité, ne serait-il pas également atteint par une guerre régulière? Il le serait, à mon avis, aussi complétement, et, en général, plus promptement. Si les trois parties signataires du traité du 6 juillet 1827 avaient signifié à la Porte Ottomane que, faute par elle de reconnaître l'indépendance de la Grèce, car c'était à ce fait que tendait la prétendue médiation, elles lui déclaraient la guerre, il est probable que les Turcs n'auraient pas voulu courir la chance des combats contre les trois principales puissances de l'Europe; on eût ainsi épargné le sang répandu à Navarin. Si le divan eût refusé, la déclaration de guerre avait au moins l'avantage de justifier la sanglante bataille du 20 octobre, et l'anéantissement de la flotte turco-égyptienne.

Dans l'affaire du Mexique, non plus que dans celle de Buenos-Ayres, je ne découvre pas de motif d'humanité, même

pour servir de prétexte à la mesure prise. Dans la première, la France seule, dans la seconde, la France et l'Angleterre réunies, ont seulement consulté leurs propres intérêts; mais elles ont violé les droits des peuples étrangers, ce qu'elles pouvaient éviter en déclarant franchement et loyalement la guerre aux nations dont elles réclamaient des satisfactions. Je sais que, par le blocus de la Plata, les deux puissances prétendaient qu'elles voulaient mettre fin à l'autorité d'un homme sanguinaire; mais le blocus pacifique avait duré aussi longtemps que le fameux siége de Troie, et Rosas était toujours le chef de la république Argentine. Il eût été beaucoup plus humain de délivrer plus promptement le pays d'un pareil fléau. L'humanité dont on fait parade dans toutes les circonstances n'est donc qu'un vain prétexte.

On peut élever une objection contre ce que je viens de dire. Si les puissances dont j'ai parlé avaient déclaré la guerre à la Turquie, au Mexique, à la république Argentine, elles auraient été en droit de former le blocus de la Morée, des côtes mexicaines et de Buenos-Ayres; les peuples neutres eussent dû se soumettre à ces blocus, les respecter, c'est-à-dire subir tous les inconvénients auxquels le blocus pacifique les a exposés, et de plus s'abstenir du commerce de contrebande avec toutes les places du littoral des belligérants. Le système adopté a donc été avantageux pour ces peuples, ils ne sauraient s'en plaindre, et, en fait, pas un d'eux n'a fait entendre de réclamations. Cette objection est plus spécieuse que fondée. La guerre donne aux nations qui la font certains droits, impose aux peuples neutres certains devoirs : ainsi les uns peuvent former des blocus, les autres doivent les respecter; il sont, de plus, dans l'obligation de ne pas faire le commerce de contrebande, c'est-à-dire de ne pas s'immiscer dans les hostilités. Mais, d'un autre côté, s'il y avait eu guerre, les belligérants eussent eu un intérêt puissant à y mettre fin le plus promptement possible; ils n'auraient pas voulu laisser leur marine marchande exposée aux corsaires ennemis pendant un temps aussi long; priver leur commerce du marché de l'en-

nemi, pendant deux ans au Mexique, pendant plus de dix ans sur les rives de la Plata. Les belligérants auraient supporté le poids de la guerre, les neutres auraient moins souffert. D'ailleurs, le droit international repose sur des principes éternels; ces principes doivent être respectés par tous les peuples, même par les peuples les plus puissants; toutes les nations qui s'en écartent commettent un crime; elles ouvrent la voie à des abus dont elles peuvent devenir les premières victimes. La loi internationale cesse d'avoir la force morale, dont elle a un si grand besoin pour régir l'univers; du moment où elle est violée sur un point, elle se trouve en quelque sorte paralysée sur tous les autres; on ne saurait trop recommander aux nations, surtout à celles qui sont grandes et puissantes, de ne jamais porter une main sacrilége sur ces principes sacrés, et surtout de ne pas compter sur la force, qui leur assure l'impunité, pour porter atteinte aux droits des autres nations.

La France et l'Angleterre ont donné pour motif à leur intervention dans la guerre entre le sultan et la Grèce, que la guerre durait depuis six ans et causait un grand dommage au commerce de leurs sujets. Que diraient ces deux nations, si un peuple ou une réunion de peuples assez puissants pour oser le faire, étaient venus imposer une médiation entre elles et la république Argentine, sous prétexte que le blocus pacifique, qui existait depuis plus de dix ans, nuisait essentiellement à leur commerce? Elles auraient repoussé avec indignation une pareille médiation; elles auraient eu raison, sans doute, mais elles ont fait cet acte même qu'elles repousseraient. Dans la loi divine, moins que dans aucune autre, il n'y a deux poids ni deux mesures.

Les neutres n'ont élevé aucune réclamation contre les blocus pacifiques, le fait est vrai. Mais de ce fait peut-il ressortir la preuve que ces nations ont approuvé le nouveau système? Évidemment non. Les puissances, auteurs des blocus dont je parle, ont rempli tous les devoirs imposés aux bloquants; leurs vaisseaux de guerre sont restés arrêtés et assez proches

pour s'emparer de la mer territoriale de leur adversaire, le blocus était effectif. Elles ont fait la notification diplomatique aux nations étrangères, et remarquons que cette notification ne contenait pas la spécification de la nature insolite et bizarre de la mesure; enfin ces puissances ont rempli l'obligation à elles imposée, elles ont fait les notifications spéciales à chaque navire qui s'est présenté pour entrer dans le port bloqué. Les nations étrangères ont donc pu, elles ont dû considérer ces blocus comme des actes de guerre, et les respecter. Outre le fait du blocus lui-même, les autres actes devaient les conduire à cette erreur; la bataille de Navarin, la prise de Saint-Jean-d'Ulloa, les expéditions faites dans la Plata, avaient un caractère de guerre si complet, qu'il était permis de s'y méprendre. Les peuples neutres n'ont donc pas reconnu, sanctionné le nouveau système, et quand ils l'auraient fait, cette reconnaissance, cette sanction, ne saurait le justifier.

Deux puissances ont créé et pratiqué le blocus pacifique; elles ne sont même pas d'accord sur ses conséquences. La première considère que les navires du peuple bloqué, arrêtés par les bâtiments formant le blocus, sont seulement séquestrés, et doivent être restitués lorsque les satisfactions demandées ont été obtenues. La seconde, au contraire, regarde ces navires comme des prises et prononce la confiscation. Le système français est plus humain; il paraît découler naturellement de ce fait qu'il n'existe pas de guerre; cependant il est beaucoup moins logique que celui des Anglais.

Si l'état de choses que vous ne voulez pas appeler état de guerre, est tel qu'il vous autorise à faire la conquête de la mer territoriale de votre adversaire, il doit, à plus forte raison, autoriser la déclaration de bonne prise des bâtiments saisis. C'est une conséquence naturelle. Mais il y a plus : les bâtiments appartenant à la nation qui n'est pas votre ennemie, mais que vous traitez très-hostilement, que vous dépouillez de son territoire maritime, dont vous bloquez les ports, et dont vous bombardez les places, ne peuvent être arrêtés et saisis par vous que pour violation du prétendu blocus, c'est-à-dire

lorsqu'ils tentent d'entrer dans la place ou d'en sortir; dans ce cas, vous les considérerez seulement comme séquestrés, et devant être restitués lorsque votre but sera atteint. Tandis que les navires des peuples qui sont vos amis, lorsqu'ils tentent de violer le blocus, c'est-à-dire lorsque, après la notification spéciale, ils essayent à pénétrer dans le port bloqué, vous les saisissez et les déclarez de bonne prise [1]. Dans ce système, les amis sont beaucoup plus sévèrement traités que les attaqués, que les ennemis. C'est réellement à vos amis que vous faites la guerre. La marche suivie par l'Angleterre est plus rationnelle, plus logique.

Cette différence dans la manière d'apprécier les conséquences du blocus pacifique, amena un fait qu'il me paraît utile de signaler, parce qu'il prouve combien il est important, d'une part, que tous les peuples adoptent un mode uniforme de résoudre les questions internationales, et, de l'autre, qu'il est toujours malheureux pour un gouvernement de prendre des mesures, d'adopter des doctrines contraires aux prescriptions de la loi primitive. L'affaire du Mexique avait eu deux phases; les ports de cette république avaient été soumis au blocus pacifique jusqu'au 27 novembre 1838, jour du bombardement et de la prise du fort de Saint-Jean d'Ulloa; pendant ce temps, on avait séquestré quatre bâtiments mexicains; après cette affaire, le Mexique déclara la guerre à la France; plusieurs autres bâtiments furent pris.

L'amiral français, chargé de conclure le traité de paix, exigeait, et avec raison à mon avis, que le traité reconnût à la France la propriété de toutes les prises faites, soit avant, soit après le 27 novembre. Les plénipotentiaires mexicains, au contraire, soutenaient le système français, et prétendaient

[1] Il résulte des relevés officiels que, dans l'espace de six mois, l'escadre employée au blocus de la côte mexicaine a pris *quarante-six* navires étrangers qui ont été confisqués, et séquestré *quatre* bâtiments sous pavillon mexicain. Voyez le rapport fait à la Chambre des députés, le 21 juin 1839, par M. Lacrosse. *Moniteur* du 22 juin 1839. Ce fait seul suffit pour justifier tout ce qui précède sur l'iniquité des blocus pacifiques.

que les bâtiments saisis avant la déclaration de guerre, n'étaient soumis qu'au séquestre et devaient être restitués. On convint que cette question serait remise à l'arbitrage d'une tierce puissance [1]. Le gouvernement français, bien qu'il eût désiré ne pas soulever cette difficulté, ratifia le traité pour éviter les lenteurs d'une nouvelle négociation. Mais ce qui est plus extraordinaire, c'est que, regrettant que son représentant au Mexique eût refusé de restituer ces bâtiments; c'est que, décidé à les rendre à leurs anciens propriétaires, il choisit pour arbitre, non l'une des puissances qui suivent les principes maritimes français, mais la seule au monde qui ait une politique différente, l'Angleterre.

De tout ce qui précède, je dois conclure que le blocus est un acte de guerre, un mode de la faire, spécialement appliqué à un lieu déterminé; que, par conséquent, il ne peut exister sans guerre; d'où il suit que l'acte que j'ai appelé *blocus pacifique*, que quelques personnes nomment *blocus simple*, est illégitime; ou plutôt qu'il est un véritable fait de guerre, que les belligérants cherchent à déguiser, dans leur intérêt particulier. Admettre l'existence du blocus pacifique serait à mes yeux une violation de tous les principes de la loi primitive et secondaire, un attentat contre les peuples restés spectateurs, puisque ce serait laisser à la volonté d'une nation le pouvoir de leur imposer des devoirs qui ne peuvent dériver que de la guerre, c'est-à-dire d'un état de choses déterminé, d'un fait, et non du caprice, de la prépotence. Les conséquences de l'admission de ce prétendu état mixte entre la paix et la

[1] Le traité du 9 mars 1839, entre la France et la république mexicaine, porte, art. 2 : « Dans le but de faciliter le prompt rétablissement d'une bienveillance mutuelle entre les deux nations, les parties contractantes conviennent de soumettre à la décision d'une tierce puissance les deux questions de savoir : 1° si le Mexique est en droit de réclamer de la France, soit la restitution des navires de guerre mexicains, capturés par les forces françaises subséquemment à la reddition de la forteresse d'Ulloa, soit une compensation de la valeur desdits navires, dans le cas où le gouvernement français en aurait déjà disposé... » De Martens, *Nouv. recueil*, t. XVI, p. 607.

guerre, si elle avait lieu, ne tarderaient pas à se faire sentir, elles seraient de nouveau exploitées contre les peuples commerçants. Ce mode d'action prétendu pacifique doit donc être rejeté.

Ce que je dis ne saurait faire obstacle à ce qu'un belligérant borne ses opérations de guerre à former le blocus de tous les ports, ou d'un seul port de son ennemi, et renonce à tous les autres moyens de lui nuire; il est entièrement libre de prendre toutes les mesures qu'il juge convenables. Les droits ou les devoirs d'humanité ne sont donc nullement intéressés dans cette question.

TITRE X.

TRANSPORT DES PROPRIÉTÉS DES BELLIGÉRANTS PAR LES NAVIRES NEUTRES, ET DES PROPRIÉTÉS NEUTRES PAR LES NAVIRES BELLIGÉRANTS.

Après la question du prétendu droit de la nécessité, la loi internationale maritime n'en contient pas de plus importante que celle dont j'ai à m'occuper dans ce titre. Cette question est double : l'une des nations engagées dans les hostilités peut-elle saisir et confisquer les propriétés de son ennemi, chargées sur les bâtiments neutres? La seconde partie peut se formuler ainsi : les propriétés neutres chargées sur les navires de l'un des belligérants, sont-elles confiscables lorsque ce navire est pris par l'autre belligérant? Je diviserai donc cette matière en deux chapitres.

Aucune question n'a été aussi controversée que celles-ci, et surtout que la première. Les nations n'ont pas toujours persisté dans les principes par elles adoptés; elles ont souvent changé d'opinion, c'est-à-dire de manière d'agir envers les neutres. Les lois particulières se trouvent presque toujours en opposition directe avec les traités consentis et sanctionnés par les peuples. Enfin les nombreux auteurs qui ont écrit sur ce sujet, l'ont traité le plus souvent sous l'influence des faits historiques, et ont rarement su se défendre des passions qui divisent les sociétés humaines.

Quelques publicistes ont considéré cette question comme une troisième restriction apportée, par l'état de guerre, à la liberté commerciale des neutres. Je ne saurais l'envisager sous ce point de vue, qui d'ailleurs n'a pas été généralement adopté. D'un autre côté, plusieurs nations ont étendu la prohibition du transport par les bâtiments neutres, à toutes les denrées et marchandises du crû ou de l'industrie de leur ennemi, encore qu'elles fussent devenues propriétés des sujets neutres. Cette dernière opinion sera appréciée dans la discussion.

CHAPITRE PREMIER.

TRANSPORT DES PROPRIÉTÉS DE L'UN DES BELLIGÉRANTS PAR LES NAVIRES NEUTRES.

SECTION I.

Examen de la question d'après le droit primitif.

Le premier principe du droit public maritime, celui sur lequel reposent toutes les garanties des nations, est la liberté absolue de la mer.

Cette liberté est aujourd'hui incontestée; aucune nation n'ose, directement du moins, élever de doute à cet égard, aucune n'ose plus réclamer le domaine de l'Océan. La guerre même ne peut lui enlever ce caractère indélébile; elle le modifie, mais seulement à l'égard des belligérants entre eux, et en ce sens que, sur ce territoire commun, ils peuvent s'attaquer et se combattre, et par conséquent faire des actes de pouvoir, de juridiction l'un sur l'autre.

Le second principe n'est pas moins important : la haute mer est commune à tous les peuples; elle leur est ouverte à tous, sans exception, pour la navigation et pour tous les autres usages auxquels ils peuvent la faire servir. Tous, quel que soit d'ailleurs leur état maritime, ont un droit égal à cette chose commune; et les nations les plus puissantes ne sau-

raient élever la prétention fondée d'exclure de la jouissance de l'Océan le plus petit, le plus faible des peuples.

Le principal usage de l'Océan est la navigation, soit qu'elle n'ait d'autre but que de parcourir l'espace, de visiter les contrées lointaines, soit qu'elle s'applique au commerce entre les peuples séparés par les mers, ou à la pêche. Nous avons établi que, par l'usage de la chôse commune, chaque nation devient propriétaire souveraine de l'espace d'eau sur lequel flotte le navire qui lui appartient, que cette propriété dure autant que l'occupation de cet espace par le navire, mais qu'elle cesse avec l'occupation [1]. C'est cette espèce d'appropriation momentanée d'une partie de la mer, qui confère aux peuples en guerre le droit de s'attaquer, de se poursuivre, de se combattre sur l'Océan; sans elle ils ne sauraient avoir aucun droit l'un sur l'autre, ils ne pourraient exercer aucun acte d'hostilité, ou, ce qui est la même chose, aucun acte de juridiction sur un territoire qui, bien que sans maître, est cependant étranger pour eux. A l'égard des peuples pacifiques, l'état de guerre survenu entre leurs voisins ne peut modifier la condition de la mer; elle reste à leur égard complétement libre, comme avant le commencement des hostilités, libre pour la navigation simple, libre pour la navigation commerciale et pour la pêche; aucune juridiction ne peut s'étendre sur sa surface. Le belligérant ne peut s'arroger aucun droit nouveau sur un peuple qui n'est pas devenu son ennemi, qui même, pour nous servir d'une expression consacrée par l'usage, est resté son ami.

La loi divine ne s'est pas bornée à réglementer les rapports de l'homme avec les diverses parties de l'univers; elle a également tracé les règles qu'il doit suivre dans les relations avec ses semblables; les droits qu'il peut réclamer, les devoirs qu'il doit remplir. Avant que les grandes sociétés, que les peuples fussent formés par l'agrégation des familles, des tribus,

[1] « Jus utendi tantùm durare dici quamdiù quis utitur et quatenùs utitur;... sed et usus ille tantum acquiritur occupanti quatenùs occupat... » Sam. Coccéius, ad Grotium, *Mare liberum*, cap. 5.

chaque individu était indépendant de ceux qui l'entouraient, et libre d'agir suivant son impulsion ; chaque chef de famille ou de peuplade était maître de toutes ses actions, pourvu qu'il ne blessât en rien l'indépendance, la liberté d'action des autres. Il avait donc des droits à défendre, des devoirs à remplir. Les droits consistaient dans son indépendance, qui comprend tous les autres. Les devoirs étaient d'abord le respect de l'indépendance d'autrui, devoir absolu ; puis les devoirs d'humanité, devoirs relatifs. Nous n'avons à nous occuper que du premier.

Ces principes sont simples, et cependant ils renferment en réalité tous les droits que les peuples ont à exercer, tous les devoirs qu'ils ont à remplir les uns à l'égard des autres. Ainsi, en vertu de son droit, le peuple cherche à se venger de celui qui lèse son indépendance, il lui fait la guerre ; d'après ses devoirs, il s'abstient avec soin de porter aucune atteinte à l'indépendance, c'est-à-dire aux droits des autres peuples.

De ces principes primordiaux sont dérivés d'autres principes destinés à régler les rapports existant entre le peuple qui est en guerre, et les nations qui continuent à jouir des bienfaits de la paix, qui nous donnent exactement la mesure des droits et des devoirs de chacun. Tout peuple qui se résout à déclarer la guerre à un autre, est présumé avoir pour but unique de défendre son indépendance ou quelques-uns des droits qui en découlent. Dans ce cas, il a le pouvoir incontestable de faire à son ennemi tout le mal possible, de lui nuire par tous les moyens qui sont en sa puissance. Mais, comme tous les droits, celui-ci a un devoir corrélatif, qui vient le renfermer dans de justes limites ; il consiste à respecter l'indépendance des peuples qui ne prennent pas part aux hostilités, qui continuent à rester dans l'état paisible où ils étaient avant la guerre, à entretenir des relations avec les deux partis belligérants, et que par cette raison on a souvent nommés amis, et plus justement neutres. Le droit de nuire à l'ennemi se trouve donc borné par ce devoir à l'emploi des moyens directs de le frapper ; il ne peut s'étendre jusqu'aux

moyens indirects, qui ne pourraient l'atteindre qu'après avoir porté un coup à l'indépendance des nations neutres.

Ces dernières ont, de leur côté, des droits à exercer, des devoirs à remplir. Elles jouissent à l'égard des deux belligérants de la plus complète indépendance; elles ont le droit incontestable de continuer à vivre comme elles le jugent convenable, sans avoir aucun compte à rendre des relations, commerciales ou autres, qu'elles croient devoir ouvrir ou entretenir, soit entre elles, soit avec les belligérants ou l'un d'eux. Mais ici encore existe un devoir corrélatif; ces nations sont dans l'obligation de s'abstenir de toute immixtion aux actes de guerre; elles doivent en outre garder entre les deux partis la plus sévère et la plus loyale impartialité.

Nous avons déjà vu que chacun des belligérants a le droit d'attaquer son ennemi, de lui nuire, de le détruire même, et par conséquent de s'emparer de ce qui lui appartient partout où il peut le trouver, en tout temps, en tous lieux, pourvu que ce lieu ne soit pas sous la domination d'un peuple neutre. L'attaque dans un endroit soumis à la juridiction d'un peuple étranger et neutre, serait une atteinte flagrante à l'indépendance de ce peuple, et le belligérant est tenu de la respecter. Le coup frapperait le neutre d'abord et avant d'arriver à l'ennemi; un fait de cette nature constitue un abus de la force, une violation de la loi divine. De ces principes découlent, pour les neutres, le droit d'asile, l'inviolabilité des ports, rades et des mers territoriales.

Une des plus précieuses prérogatives des peuples neutres, celle qui a le plus excité la jalousie des belligérants, et qui, par conséquent, a été le plus souvent le but de leurs attaques, est la liberté de commercer pendant la guerre, soit entre eux, soit avec les nations engagées dans les hostilités, de la même manière, avec la même indépendance qu'ils le faisaient pendant la paix, sans aucune restriction autre que les deux que nous venons d'examiner dans les titres précédents. Encore peut-on dire, avec vérité, que la prohibition du commerce de contrebande et le blocus ne sont pas des res-

trictions à la liberté commerciale des neutres, ainsi que je l'ai expliqué. Cette liberté de commerce des peuples neutres naît de leur indépendance absolue; de la loi divine, par conséquent. Les nations neutres peuvent donc, pendant la guerre, continuer à exercer le droit de commerce avec la même liberté que pendant la paix, pourvu qu'elles n'attaquent pas l'indépendance de l'un des belligérants, et qu'elles remplissent les devoirs inhérents à leur condition. Les peuples en guerre ne peuvent, sans violer leurs devoirs, sans porter atteinte à l'indépendance de ces nations, apporter aucune entrave, aucun obstacle à leur liberté commerciale.

Le droit de faire un commerce, ainsi que je l'ai établi, ne dépend que de deux consentements, celui du vendeur et celui de l'acheteur; aucun tiers ne peut se permettre de l'entraver ni même de le restreindre, sous quelque prétexte que ce soit. Si la contrebande de guerre est un commerce prohibé, ce n'est pas parce que c'est un commerce, mais bien parce que le fait de vendre à des combattants les objets immédiatement propres au combat, est une immixtion aux hostilités, une violation de l'un des devoirs de la neutralité, qui suffirait pour faire considérer la nation qui l'a commise comme ennemie, et pour la traiter comme telle. Si le belligérant a le droit d'interdire aux neutres toute espèce de commerce et même de communication avec certains lieux, cette interdiction ne frappe pas le commerce comme commerce, les communications comme communications; mais seulement comme violation de la souveraineté du belligérant, qui, ayant conquis une partie du territoire de son ennemi, a formé le blocus. Ces deux restrictions à la liberté commerciale des peuples pacifiques ne portent donc aucune atteinte à leur indépendance, et elles sont les seules, il n'en peut exister d'autres. La liberté du commerce est de l'essence même de l'indépendance des nations; elle ne peut et ne doit rencontrer aucune entrave, aucune restriction, si ce n'est de la part de l'une des parties appelées à former le contrat commercial.

Ces principes du droit primitif sont avoués et reconnus par

toutes les nations; ils sont incontestables. Un grand nombre de publicistes, pour soutenir des faits existants, des abus commis par les peuples puissants, ont admis l'existence d'un autre droit; sans nier aucun des droits des peuples neutres, ils ont créé en faveur des belligérants un droit spécial, en dehors et au-dessus de tous les autres, celui de faire tout ce qu'ils jugent nécessaire ou même simplement utile à leur défense ou à l'attaque de leur ennemi : le droit de la nécessité. Je crois avoir démontré que ce droit, prédominant tous les autres, n'existe pas, ne peut exister [1].

Les nations neutres ont le droit absolu et incontestable de faire tous les actes qui réunissent les deux caractères suivants: 1° ne porter aucune atteinte à l'indépendance des peuples en guerre; 2° ne pas violer les devoirs de la neutralité, tels que nous les avons développés ci-dessus. Les belligérants doivent, sous peine de porter atteinte à l'indépendance des neutres, leur laisser l'entière liberté de se livrer aux actes qui réunissent ces deux caractères essentiels.

Faisons l'application de ces principes à la question même qui nous occupe. Les nations neutres ont-elles le droit de charger sur leurs navires, et de transporter d'un lieu à un autre, les proprietés de l'un des peuples engagés dans les hostilités? L'autre belligérant peut-il saisir et confisquer les propriétés de son ennemi chargées à bord d'un bâtiment neutre? Il semble que la solution de la première des deux questions entraîne nécessairement celle de la seconde; que, par conséquent, il soit inutile de poser cette dernière; en effet, si les neutres ont *le droit* de faire le transport, les belligérants ne peuvent pas avoir *le droit* de l'empêcher. Cependant je suis forcé de poser les deux questions, et je serai même dans la nécessité de les discuter séparément, parce que, sur plusieurs matières, et notamment sur celle-ci, on a reconnu et on a cherché à établir la coexistence de plusieurs droits contraires

[1] Voyez ci-dessus, tit. VII, ch. II, sect. II, § 2 : conflit entre les droits des neutres et des belligérants. *Droit de la nécessité*, t. II, p. 22.

et opposés, droits dont l'antagonisme a jeté beaucoup d'obscurité dans la discussion [1].

Pour résoudre la première question, il suffit d'examiner si le fait de se charger du transport des propriétés de l'un des belligérants, réunit les deux caractères que je viens d'énoncer.

Le commerce maritime se compose de deux éléments principaux : le commerce d'échange, qui consiste à porter pour son compte, dans un pays étranger, les productions d'un autre pays, et d'y acheter en retour d'autres denrées ; c'est le commerce proprement dit, et le commerce de transport, qui se charge des propriétés étrangères au possesseur du navire pour les voiturer d'un lieu à un autre, et dont le profit est le fret. Ce dernier genre de commerce est très-usité ; on peut même affirmer que, dans la plupart des expéditions maritimes, la propriété du navire et celle de la cargaison reposent sur des individus différents, que, par conséquent, le maître du bâtiment fait le commerce de transport : ce trafic ne se borne pas au transport des denrées appartenant aux sujets du souverain dont le navire porte le pavillon, il embrasse même les propriétés des citoyens étrangers. Plusieurs nations fondent leur prospérité maritime sur cet élément, habitantes de contrées peu fertiles, composées de citoyens dont le génie est moins porté à la fabrication des produits industriels qu'à la navigation ; enfin, trouvant en abondance, sur leur sol, les matériaux nécessaires à la construction des navires, ces nations trouvent dans le transport des propriétés étrangères, un moyen d'existence pour leurs peuples, et souvent une source de richesses. Ce commerce, elles le font en temps de paix ; elles sont, en quelque sorte, comme dit Galiani, les portefaix des autres peuples [2]. Ce trafic est évidemment innocent, il ne

[1] Voyez ci-dessus, tit. VII, ch. II, sect. II, § 2, t. II, p. 22.

[2] « Non fecero esse commercio delle loro naturali produzioni, nè potean farlo, non avendo tanta estension di territorio da raccoglierne ; fecero (e me ne sia scusata la bassa espressione) da facchini colle grandi nazioni, portando colle navi in su ed in giù le produzioni dell' una all' altra.., » *De' doveri de' principi neutrali verso i principi guerreggianti*, cap. X, § 5, n° 3 ; *Delle prede*, p. 467.

porte atteinte ni à l'indépendance des autres peuples, ni à aucun des droits dont cette indépendance est la source.

La guerre venant à éclater entre deux peuples, le commerce de transport perd-il ce caractère d'innocuité; devient-il un acte d'immixtion aux hostilités? constitue-t-il un acte de partialité, une violation des devoirs de la neutralité? Avec quelque soin que l'on examine ces questions, il est impossible de les résoudre affirmativement, de trouver dans ce commerce aucun des éléments hostiles, susceptibles de lui enlever les deux caractères distinctifs des actes permis aux peuples neutres. Sans doute le transport peut prendre le caractère d'un acte d'hostilité, s'il s'applique à des troupes ou à des objets de contrebande; mais ce n'est plus comme commerce de transport qu'il est proscrit, mais seulement à cause du caractère spécial des objets transportés, objets dont le commerce d'échange serait lui-même coupable.

Le transport pourrait également prendre le caractère de partialité, mais par suite de circonstances complétement étrangères au transport lui-même : dans le cas, par exemple, où la nation neutre, faisant tous les transports pour l'un des belligérants, refuserait systématiquement d'en faire aucun pour le compte de l'autre. Je dis que le refus doit être systématique, c'est-à-dire s'étendre à toute espèce de transports, malgré l'égalité des avantages présentés par le peuple qui demande à profiter de la sécurité de la navigation; c'est-à-dire avoir lieu par suite d'une volonté de la nation neutre elle-même, par ordre de son souverain Les sujets neutres sont absolument libres d'accepter ou de refuser de faire ce commerce comme tout autre, avec tel ou tel peuple, et, au contraire, de l'accepter avec tel ou tel autre, sans encourir le reproche de partialité. Si le souverain défendait aux citoyens soumis à ses lois de faire aucun transport pour le compte de l'un des peuples en guerre, en le permettant à l'égard de l'autre, il est évident qu'il se rendrait coupable de violation de ses devoirs, non pas parce qu'il ferait le commerce de transport, mais parce qu'il se montrerait partial.

Le transport des propriétés de l'un des belligérants ne constitue donc, de la part du neutre qui le fait, ni une atteinte à l'indépendance de l'autre belligérant, ni une violation des devoirs de la neutralité ; il est donc, de sa part, un acte licite et légitime. La plupart des auteurs qui ont écrit contre la liberté des peuples neutres, sur ce point, et les nations qui ont soutenu, et mis en pratique, le prétendu droit du belligérant de saisir et de confisquer les biens ennemis chargés sur les navires neutres, ont été forcés de reconnaître la vérité de cette argumentatiou, et le droit des peuples neutres de faire le commerce de transport des propriétés des belligérants, sans se rendre coupables d'offense envers l'adversaire.

Pour répondre à la seconde question, il suffit d'examiner si le belligérant, en saisissant les propriétés de son ennemi sur les bâtiments pacifiques, en les confisquant, porte atteinte à la liberté du commerce ou à l'indépendance des peuples neutres, propriétaires des navires. La solution ne me paraît pas pouvoir soulever de graves difficultés ; cependant il est nécessaire de faire l'examen des principes.

Le bâtimeut neutre naviguant sur la pleine mer, c'est-à-dire sur un espace commun à toutes les nations, est rencontré par un bâtiment belligérant portant pavillon de guerre ou une commission d'armateur, en d'autres termes, un ordre ou une autorisation de son souverain ; le premier est arrêté en vertu de l'ordre de ce souverain étranger, sa cargaison est visitée, et s'il se rencontre parmi les marchandises qu'il transporte des objets appartenant à l'ennemi du visiteur, il les voit enlever de son bord ; ou même, comme il arrive le plus souvent, il est forcé de recevoir un chef étranger, un équipage étranger, et est conduit dans un port étranger, loin de la route qu'il veut suivre. Arrivé dans le port belligérant, la cargaison est examinée, jugée d'après les lois du belligérant, enlevée et confisquée, du moins pour toute la partie que les lois condamnent à la confiscation.

Ces divers actes sont évidemment des actes de juridiction souveraine. En effet, les croiseurs n'ont agi qu'en vertu de

l'ordre de leur souverain ; c'est en son nom qu'ils ont arrêté le navire neutre, qu'ils se sont emparés des papiers du bord, qu'ils ont fait ouvrir les écoutilles, visité tous les coins et recoins du bâtiment ; c'est en vertu de ses ordres qu'ils ont substitué au chef nommé par la natiou neutre un autre chef, un conducteur de prise, et décidé que le navire, au lieu de se rendre au lieu de sa destination, serait dirigé vers un port du belligérant. Or, on ne peut contester que dicter des ordres, les faire exécuter, c'est faire acte de juridiction. Nous avons établi, et il est impossible d'élever à cet égard aucune discussion, que la juridiction d'un peuple s'étendait sur tout son territoire, mais qu'elle ne pouvait s'étendre au delà ; qu'elle s'appliquait à tous ses sujets et à tous les étrangers se trouvant sur son territoire, mais qu'elle ne pouvait franchir ces limites. D'après ces principes, il est facile d'apprécier si les actes de juridiction que je viens de signaler sont légitimes. Ils ne peuvent avoir cette qualité que par deux circonstances, le lieu où les actes ont été accomplis, ou les personnes qu'ils ont frappées. Si le lieu est le territoire du belligérant, si les personnes sont soumises à ses lois, les actes sont légitimes; dans le cas contraire, ils sont illégitimes.

Le lieu, c'est l'Océan, c'est la grande mer, la mer libre, commune pour l'usage de tous, mais libre de toute juridiction, mais ne pouvant être soumise à aucune loi ; le lieu ne justifie pas l'acte juridictionnel. Les personnes auxquelles ces actes sont appliqués sont les sujets d'un souverain étranger et indépendant, qui ne peuvent recevoir la loi du belligérant et l'exécuter, que dans le seul cas où elles se trouvent sur son territoire. Ce sont, à l'égard du prétendu législateur, des hommes libres et indépendants. Les actes de juridiction dont il s'agit sont donc illégitimes, et ces actes illégitimes sont en réalité des attentats contre l'indépendance des peuples neutres.

Je crois donc pouvoir déclarer que le fait, par un belligérant, de saisir la propriété de sou ennemi, chargée sur des

navires neutres, est une violation de l'indépendance des nations pacifiques.

J'irai même plus loin, je dirai que le seul fait de publier des déclarations, des actes dans lesquels le belligérant fait connaître les limites dans lesquelles il prétend restreindre la liberté des peuples neutres, ou, pour employer le langage consacré, la conduite qu'il compte tenir à l'égard de la navigation pacifique, est par lui-même une atteinte grave portée à l'indépendance des peuples, dont le souverain prétend ainsi limiter et régler les droits. Nous avons vu que le droit de rendre des lois exécutoires pour une nation n'appartient qu'à cette nation elle-même, ou à ceux qu'elle a chargés d'exercer le pouvoir, entre les mains de qui elle a déposé une partie de ses droits, pour en user dans l'intérêt de tous ses membres. C'est là, on ne peut le nier, l'attribut de la souveraine puissance; celui qui est investi de ce droit est le chef de la nation. Mais par cela même que le droit de faire des lois exécutoires pour un peuple et sur son territoire, est l'attribut du pouvoir suprême, il ne saurait être dévolu à une nation étrangère ni à son chef; car le peuple qui subirait cette loi ne serait pas un peuple indépendant, il serait le sujet d'une nation étrangère, soumis à sa juridiction; il aurait perdu son existence séparée, sa nationalité. Ces principes et les conséquences qui en découlent me paraissent inattaquables.

Jusqu'ici nous n'avons considéré la question que sous un point de vue général, et surtout en ce qui concerne le droit de juridiction. Il me paraît nécessaire d'établir que cette saisie viole également plusieurs autres droits essentiels des neutres. Bien que tous ces droits dérivent de l'indépendance elle-même, et qu'en prouvant l'atteinte portée à cette prérogative, j'aie prouvé complétement l'iniquité des prétentions des belligérants, je pense que, dans une matière aussi grave, alors surtout que j'ai à combattre des autorités aussi imposantes, je ne dois négliger aucune preuve, aucun moyen de démontrer la vérité de l'opinion que je défends.

Des droits nés de l'indépendance internationale, deux surtout sont violés, ou plutôt anéantis, par le pouvoir réclamé par les belligérants de saisir les propriétés de leurs ennemis à bord des navires neutres. Ce sont : 1° la liberté du commerce, 2° et l'inviolabilité du territoire. Nous avons précédemment démontré que le commerce entre tous les peuples de l'univers était libre, qu'aucune nation ne pouvait, sans crime, interdire à une autre le commerce avec un pays non soumis à ses lois, ni la contraindre à se livrer à des opérations qu'elle repousse; enfin, que le commerce de transport était licite, pour les neutres, même en temps de guerre. Ce commerce étant licite, il est libre comme toutes les opérations de même nature; les neutres peuvent le faire avec toutes les nations, même avec celles qui sont engagées dans les hostilités, sans avoir besoin de s'enquérir si le belligérant ennemi y consent ou non; la seule condition à remplir par eux est l'impartialité, et l'impartialité telle que je l'ai définie.

Or, il est évident que si un peuple en guerre s'oppose à ce que le neutre transporte les propriétés de son ennemi, ou ce qui est absolument la même chose, malgré la distinction faite par plusieurs publicistes [1], si ce peuple saisit les marchandises de son adversaire, embarquées à bord des bâtiments neutres, les nations pacifiques n'ont plus la liberté commerciale, elles ne peuvent plus se livrer à ce genre spécial de commerce que nous avons appelé *de transport*. Un de leurs droits est anéanti, et si on admet que le belligérant puisse confisquer cette partie de la liberté commerciale des neutres, il n'y a aucun motif pour qu'il n'ait pas le même pouvoir à l'égard des autres parties de cette même liberté, pour qu'il ne prohibe pas d'autres branches de commerce; et nous verrons que cette prétention a été élevée souvent, par les nations assez puissantes pour mépriser la colère des neutres [2]. La liberté du

[1] Voyez ci-après, sect. III, l'exposé et la discussion des opinions diverses émises sur cette question.

[2] En 1689, l'Angleterre et la Hollande firent défense aux neutres de faire aucun commerce avec les villes et ports de France. Le règlement français du 23 juillet

commerce des peuples pacifiques, ce droit si important qui dérive de la loi primitive, se trouve donc froissée par le prétendu droit des belligérants de saisir la propriété ennemie, à bord des bâtiments neutres.

Mais il est un autre point de vue sous lequel l'injustice de cette prétention est beaucoup plus évidente encore. Chaque peuple est propriétaire souverain de son territoire; c'est là surtout que son indépendance est absolue; nul n'a le pouvoir de s'immiscer dans l'administration, dans la législation intérieure de ce sol sacré; la nation propriétaire peut user et abuser de cette propriété, personne n'a le droit de s'y opposer. Les souverains étrangers, quelque puissants qu'ils soient, n'ont aucune loi à dicter dans ce sanctuaire de l'indépendance nationale. Si l'abus fait de ce droit de souveraineté est de nature à léser les prérogatives d'un autre peuple, il peut se plaindre, il peut même recourir à la voie des armes pour obtenir le redressement du tort à lui fait; mais il n'a jamais le droit de s'arroger aucun pouvoir sur le territoire du peuple qui n'est pas son ennemi, avec lequel il est en paix. Le territoire est inviolable.

La guerre consacre cette maxime à l'égard des neutres : leur territoire reste inviolable de la part des belligérants, comme celui des belligérants, même résultant de la conquête, est inviolable pour les neutres. La raison en est simple : la guerre n'existe pas pour eux, ils sont toujours en paix; leurs droits sont les mêmes qu'avant le commencement des hostilités. Les peuples pacifiques, étrangers aux droits que confère la guerre, doivent rester également étrangers aux conséquen-

1704, *fait pour* ASSURER *la navigation des États neutres et alliés pendant la guerre*, « prononce la saisie et la confiscation de tout navire neutre portant des denrées ou marchandises du crû ou de la fabrique de l'ennemi, encore qu'elles soient devenues propriétés des sujets neutres. » Je pourrais multiplier ces exemples, et on remarquera que je ne parle pas de la jurisprudence adoptée par plusieurs nations, de ne pas se borner à confisquer la propriété ennemie trouvée à bord du navire neutre, mais d'étendre la confiscation à toute la cargaison et au navire lui-même; que je passe sous silence l'application de la maxime : *Robe d'ennemi confisque la robe d'ami.*

ces directes qu'elle entraîne. Ce que les nations ne pouvaient pas faire pendant la paix, elles ne sauraient le faire pendant la guerre, à laquelle elles ne prennent aucune part; et, d'un autre côté, elles ne peuvent pas le faire non plus, lorsqu'elles sont devenues belligérantes, envers les peuples qui ne sont pas devenus leurs ennemis, qui n'ont pas changé d'état. Il est reconnu, par tous sans exception, que la guerre n'enlève à ceux qui ne la font pas aucune partie de leur puissance sur leur propre territoire, que ce territoire est et reste inviolable. Le belligérant a sans doute le droit de s'emparer des propriétés de son adversaire, lorsqu'il les trouve sur son propre territoire, sur le territoire de son adversaire, ou sur le territoire commun, sur l'Océan; mais ce droit cesse dès qu'elles sont sur le territoire neutre. Là, il est dans l'obligation de les respecter à l'égal des propriétés du neutre lui-même. Elles sont sous la protection de la nationalité du territoire qui les porte, de son inviolabilité; elles cessent d'être soumises au droit de la guerre.

C'est par application de ce principe fondamental que le belligérant est tenu de respecter les ports, rades et mers territoriales neutres. Ainsi que je l'ai dit, aussitôt qu'un bâtiment ennemi a touché ces mers privilégiées, il est à l'abri de toute attaque. Sous la protection du territoire inviolable, il devient inviolable lui-même. Tous ceux qui entrent sur le territoire pacifique doivent déposer les armes, et se soumettre aux lois du souverain, pour tout ce qui concerne les relations externes des navires. Dans cette enceinte neutre, deux bâtiments ennemis réparent en paix les avaries qu'ils se sont mutuellement faites dans un combat sur la mer libre; mais ils ne peuvent renouveler la lutte sur le territoire sacré. Le vaisseau qui n'a échappé à une capture certaine que par son entrée dans le port neutre, y trouve une sécurité aussi complète que celui à la poursuite duquel il a échappé [1]. Ce principe et les applications que je viens de citer, sont reconnus et admis par tous

[1] Voyez ci-dessus, tit. VI, ch. II, t. I, p. 351.

les peuples; tous sont d'accord qu'un belligérant ne peut le violer, sans commettre un attentat contre les droits du souverain territorial.

Ce principe est également applicable au navire neutre. Ainsi que je l'ai prouvé, le navire est une parcelle du territoire de la nation dont il porte le pavillon; il conserve cette qualité partout où il se trouve; à la pleine mer, sur cette route commune à tous les peuples, mais indépendante des lois de tous les peuples, non-seulement il conserve cette qualité, mais encore il la communique à la parcelle de l'Océan sur laquelle il flotte. Le navire acquiert à son pays, par une sorte de droit d'occupation, la souveraineté de cet étroit espace; c'est l'appropriation momentanée d'un lieu libre. Cette souveraineté territoriale est, il est vrai, limitée à l'espace occupé par le vaisseau lui-même, au temps pendant lequel il l'occupe; mais elle existe réellement, à ce point que le plus gros vaisseau n'a pas le droit de forcer le plus frêle navire à lui céder la place qu'il tient sur l'Océan. Le principe de la territorialité du navire établi, l'inviolabilité du territoire étant un droit incontesté, la seconde question dont je m'occupe se trouve résolue. En effet, le bâtiment territorial a droit à tous les priviléges du territoire. L'un de ces priviléges reconnus et incontestés est de protéger, de couvrir les objets déposés sur le sol neutre, même alors qu'ils sont la propriété de l'un des belligérants; de telle manière que l'autre belligérant ne puisse s'en emparer. Si ce dernier, usant de la force, tente de se rendre maître de cette propriété, il se rend coupable d'un attentat contre la souveraineté neutre, de violation de territoire. Le navire neutre couvre et protége donc tout ce qu'il porte, et aucune parcelle de sa cargaison, même lorsqu'elle appartient à l'une des nations en guerre, ne peut être enlevée par l'ennemi du propriétaire, sans qu'il existe une violation du territoire neutre, un attentat contre la souveraineté du peuple pacifique.

Je sais que le belligérant a le droit de nuire à son ennemi par tous les moyens possibles, par tous les moyens directs; ce droit, il le tient de la loi divine; mais cette même loi lui

défend l'emploi de tous moyens indirects. Pour détruire l'objection que l'on tire de ce droit de la guerre, il est nécessaire de prouver que la saisie et la prise de la propriété ennemie à bord d'un navire neutre, est un moyen indirect; c'est-à-dire qu'il frappe le neutre avant d atteindre le belligérant contre lequel il est dirigé. Dans le fait qui nous occupe, il ne saurait y avoir de doute. Le premier acte du belligérant est l'attaque du territoire neutre; il arrête d'autorité, et souvent même par la force des armes, le navire neutre; il viole le territoire pacifique, il attente à son indépendance; il substitue la souveraineté de sa propre nation, à celle de la nation propriétaire du navire; il fait la conquête de ce navire ami.

Tous les actes qui suivent ce premier fait ne sont autres que des actes de souveraineté, que les conséquences de la conquête. Ce n'est que postérieurement à cette prise de possession d'une partie du territoire ami, qu'il peut parvenir à s'emparer de la propriété ennemie; c'est par voie de conséquence seulement qu'il y parvient; ce n'est donc pas un moyen direct de nuire à son adversaire, c'est un moyen indirect, et par conséquent illégitime, condamné par la loi primitive. Si on admet l'objection que je viens de combattre, il faut nécessairement permettre au belligérant de rechercher, sur le territoire continental neutre, tout ce qui appartient à son ennemi, et de l'enlever, même malgré le neutre, même par la force, par la voie de la conquête. Il faut surtout lui reconnaître le droit de s'emparer des bâtiments ennemis, de guerre ou de commerce, qui se trouvent sur les mers territoriales, dans les rades et dans les ports neutres. Cette permission est repoussée par tous, et cependant elle est la conséquence logique du motif donné par mes adversaires pour justifier les prétentions des peuples belligérants.

La solution de la seconde question vient donc corroborer celle donnée à la première. La saisie et la confiscation, par une des parties en guerre, des propriétés de son ennemie chargées sur les navires neutres, est un acte injuste envers le neutre et, par conséquent, un acte que le belligérant ne peut

se permettre, sans violer ses devoirs. Nous devons donc conclure que, d'après la loi primitive, la saisie des propriétés ennemies sur les navires neutres est illégitime; en d'autres termes, que, d'après cette loi, le pavillon neutre couvre et protége la cargaison qu'il porte, et, pour nous servir de paroles consacrées par la diplomatie moderne, que la maxime *navire libre, marchandises libres*, est l'expression vraie de la loi divine.

SECTION II.

Examen de la question d'après le droit secondaire.

L'importante question du sort de la propriété ennemie chargée sur le navire neutre ou ami, a été de tout temps l'objet des discussions les plus animées entre les belligérants et les peuples pacifiques. La jurisprudence internationale, sur ce sujet, présente deux périodes, deux phases bien distinctes. Il me paraît utile d'en retracer l'histoire.

Dans les traités anciens, nous ne retrouvons aucune trace des droits des nations restées neutres au milieu des hostilités. Nul ne songeait alors à violer les droits des peuples pacifiques, à leur contester le pouvoir de vivre tranquilles au milieu des hostilités. D'un autre côté, les relations des peuples entre eux étaient beaucoup moins multipliées et ne présentaient qu'un intérêt médiocre. Ces causes seules peuvent, à à mon avis, expliquer le silence des anciens philosophes sur cette partie du droit international. Ce silence se prolongea encore pendant plusieurs siècles de l'ère moderne. Le commerce maritime était alors abandonné aux mains de quelques petits peuples de l'Italie et du nord de l'Europe; les grandes nations dédaignaient, méprisaient même, toute opération mercantile. Les richesses et la puissance acquises par les peuples qui avaient embrassé cette carrière, commencèrent à ouvrir les yeux des puissances européennes; la découverte de l'Amérique et de la nouvelle route des Indes acheva de leur

faire comprendre l'immense importance de la navigation, et donna une nouvelle impulsion au génie européen. Cette ardeur à poursuivre le même but engendra les rivalités; les belligérants voulurent profiter de la supériorité que leur donnait leur position armée pour contester les droits des neutres, pour les opprimer. Les excès que les navigateurs avaient supportés, alors que le commerce maritime était partagé entre un petit nombre de peuples peu puissants, devinrent plus nombreux, plus intolérables. D'ailleurs ils frappèrent souvent sur des nations assez fortes pour ne pas vouloir les souffrir sans réparation. On sentit la nécessité de prévenir ces conflits; les traités commencèrent à s'occuper du droit international maritime.

Sur la question spéciale qui nous occupe, on suivit, dans cette première période, les principes posés par une compilation connue sous le nom de consulat de la mer [1]. La maxime : *le pavillon neutre ne couvre pas la marchandise ennemie*, bien que contraire aux dispositions du droit primitif, fut généralement adoptée. C'est dans cet esprit que furent conclus les traités des XVe et XVIe siècles. La raison de l'adoption d'une maxime aussi contraire à toutes les notions du juste et de l'injuste, se trouve dans l'influence accordée au droit romain. On avait transporté dans le droit international la loi intérieure qui défendait aux sujets de faire le commerce avec les ennemis de leur patrie.

Il est probable que, jusqu'à cette époque, le petit nombre de nations qui s'occupaient du commerce maritime, suivaient les règles du consulat de la mer, c'est-à-dire qu'elles accordaient au belligérant le droit de confisquer les marchandises de son ennemi, embarquées sur un bâtiment neutre, mais à la charge par le preneur de payer au neutre le fret,

[1] Voyez sur le *Consulat de la mer*, sur son origine, sur les auteurs présumés de sa rédaction, Pardessus, *Collection des lois maritimes antérieures au XVIIe siècle*; Casaregis, *Nuova spiegazione del consolato del mare*; Targa, *Ponderazioni maritime*, cap. LXXXXIX; enfin, Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. I, ch. IV, art. 8. Voyez aussi mon *Histoire des origines, progrès et variations*, etc., tit. III, ch. II.

comme s'il eût rendu la cargaison à sa destination [1]. Les premières conventions furent loin d'améliorer le sort des navigateurs neutres, puisqu'en adoptant le principe de la confiscation de la marchandise ennemie, elles ont enlevé au capitaine le droit de réclamer le fret. Une seule a conservé entière la disposition du consulat de la mer. Je me contenterai de citer les traités conclus en 1406 par l'Angleterre, alors gouvernée par Henri IV, et Jean Sans-Peur, duc de Bourgogne [2], renouvelés en 1417, 1426, 1478 et 1495; en 1496, entre l'Angleterre et le duc de Bretagne. Celui de 1460, conclu par l'Angleterre avec les Génois, est celui que je signalais ci-dessus comme ayant conservé entièrement les dispositions du consulat de la mer [3].

On peut remarquer que l'Angleterre seule paraît dans ces traités, conclus la plupart avec les grands vassaux de la France. Cependant la politique de cette dernière puissance, à cette époque, n'était pas plus favorable aux peuples pacifiques; nous verrons, en parlant de ses lois intérieures, qu'elle était la même, et plus rigoureuse encore, contre les neutres.

Le XVIe siècle ne présente qu'un très-petit nombre de conventions internationales, relatives à la question; elles sont d'ailleurs sans importance; toutes consacrent la confiscation de la propriété ennemie.

[1] Voyez *Consulat de la mer*, art. 276.

[2] Ce traité porte : « Les marchands maisters des niefs et mariniers dudit pays de Flandres ou demeurant en Flandres ne améneront, par fraude ne couleur quelconque, aucuns biens ou marchandises des ennemis des Anglois par mer; et en cas qu'ils en seront demandés par aucuns escumeurs ou autres gens de la partie d'Angleterre, ils en feront une bonne et juste confession. » Rymer, t. III, p. 88. Les trois autres traités entre les mêmes parties contiennent la même disposition.

[3] « Nec caricabunt aut portabunt in navigiis eorum, supra dicta bona aut mercimonia alicujus inimici nostri, aut inimicorum nostrorum, et casu quo fecerint, petiti et interrogati per nostros dicti Januenses debent immediatè et sine dilatione (mediante juramento suo cui subditi nostri fidem debent) veritatem dicere et fateri et quæ et qualia bona inimicorum nostrorum vel inimici ducunt in navibus suis, et illa sine difficultate tradere et deliberare capitaneis vel ducentibus navigia nostra pro custodiâ maris, vel aliis subditis nostris, quos obviare contingeret navibus dictorum Januensium, ubicumque super mare recipiendo *pro rata nauli*; sive affrectamenti hujus modi mercium inimicorum... » Voyez aussi le traité du 24 février 1495, entre Henri VIII, roi d'Angleterre, et Philippe, archiduc d'Autriche, art. 11 et 13.

Ainsi, d'après la loi secondaire des deux siècles dont je viens de parler, le droit généralement adopté était celui du consulat de la mer : le pavillon neutre ne couvre pas la propriété ennemie. C'était le principe contraire au droit divin. A partir de cette époque, la jurisprudence internationale change complétement. Le premier traité qui consacre ce changement est également le premier dans lequel la France stipule sur les questions du droit maritime; c'est celui de 1604, entre Henri IV, roi de France, et le sultan des Turcs Achmet [1]. Pendant tout le cours des XVII[e] et XVIII[e] et le temps écoulé du XIX[e] siècle, presque tous les traités ont consacré la maxime de la loi primitive, *navire libre*, *marchandises libres*. L'Angleterre, dans ses traités, elle-même, adopta cette théorie.

Le traité conclu par Olivier Cromwell, le 10 juin 1654, avec le Portugal, en est la première preuve [2]. Le traité de Westminster du 3 novembre 1655 [3], celui du 21 juillet 1667 avec la Hollande, renouvelé en 1674, viennent à l'appui du premier [4]. Il serait beaucoup trop long de faire ici l'énumé-

[1] L'art. 12 du traité de 1604, entre Henri IV, roi de France, et Achmet, empereur des Turcs, auquel quelques publicistes refusent de reconnaître aucune valeur, à cause de la forme adoptée à cette époque par la Sublime-Porte dans ses conventions avec les peuples chrétiens, est ainsi conçu : « Voulons et commandons que les marchandises qui seront chargées à nolis sur vaisseaux français, appartenantes aux ennemis de notre Porte, ne puissent être prises sous couleur qu'elles sont de nos ennemis, puisque ainsi est notre vouloir. » Le traité de 1612, entre le même sultan Achmet et les états généraux des Provinces-Unies, contient la même disposition. Voyez Aitzema, t. I.

[2] L'art. 23 de ce traité porte : « Omnia autem hostium alterutrius bona mercesve in naves partis alterutrius eorumve populi aut subditorum impositæ, intactæ sunt. » Dumont, *Corps diplom.*, t. VI, 2[e] part., p. 82. Cette maxime fut conservée dans tous les traités conclus entre l'Angleterre et le Portugal, jusqu'à celui de 1842, dont je parlerai ci-après.

[3] Cet acte, conclu entre la France et l'Angleterre, contient la disposition suivante : « Art. 15. Convenit uti... omnes naves ad subditos et populares alterutriusque pertinentes, et in mari Mediterraneo orientali seu Oceano negociantes liberæ sint atque etiam onus suum liberum reddant, licet in illas invehantur mercimonia, imo grana, leguminave quæ alterutrius hostium sint... » Même recueil, t. VI, 2[e] part., p. 121.

[4] Ce traité présente cette particularité, que les parties adoptent les stipulations contenues dans celui conclu par la France avec les Provinces-Unies des Pays-Bas, et se bornent à les annexer, jusqu'à ce qu'elles aient le temps de les rédiger elles-

ration de tous les traités, conclus entre toutes les puissances maritimes, qui ont consacré la maxime du droit primitif. Il suffira de citer les principaux, ceux qui ont toujours été regardés comme contenant les bases du droit public européen. Dans ce nombre on doit ranger le traité des Pyrénées, du 7 novembre 1659, entre la France et l'Espagne; celui de Nimègue, de 1678, entre la France et les états généraux des Provinces-Unies; ceux d'Utrecht, du 11 avril 1713, entre la France, l'Espagne, la Hollande et l'Angleterre; de Paris, de 1783 et 1786, entre la France et l'Angleterre [1]; de 1778, entre la France et les États-Unis d'Amérique, et tous ceux conclus par la nouvelle république américaine avec les puissances de l'ancien continent, à l'exception de celui de 1795, qu'elle consentit avec l'Angleterre [2]. Ces traités sont importants, en ce qu'ils établissent comment les États-Unis d'Amérique, déjà puissants par leur marine au moment où ils proclamèrent leur indépendance, ont envisagé cette question qui aujourd'hui encore divise l'Europe.

Les traités de la neutralité armée de 1780, traités signés

mêmes. Le § 3 de l'article séparé est ainsi conçu : « Ne tamen interea in suspenso hæreant..., conventum et sancitum est, ut ille navigationis et commerciorum tractatus, qui dominis ordinibus generalibus, cum rege christianissimo intercedit, incipiendo ab articulo 26 ad articulum usque 42 inclusive, eo modo et tenore, quo gallico idiomate inserti sequentur, provisionaliter pro regula et norma sit.... » L'art. 35 du traité français porte : « Mais d'ailleurs aussi sera libre et affranchi tout ce qui sera et se trouvera dans les navires appartenant aux sujets du roi très-chrétien, encore que la charge ou partie d'icelle fût des ennemis des seigneurs États généraux...» Voyez Dumont, *Corps diplom.*, t. VII, 1re part., p. 48. Ce traité fut confirmé ou plutôt remplacé par celui du 17 février 1668, qui est très-explicite dans son article 10 : « Ceterum et contra immune atque liberum erit quidquid deprehenditur in navibus subditorum regis Magnæ Britanniæ, quamlumvis onus aut pars ejus pertineat ad hostes ordinum fœderatorum. » Même recueil, p. 74.

[1] L'art. 17 du traité d'Utrecht, entre la France et l'Angleterre, contient la disposition suivante : « ... Et comme il a été stipulé, par rapport aux navires et aux marchandises, que les vaisseaux libres rendront les marchandises libres, et que l'on regardera comme libre tout ce qui sera trouvé sur les vaisseaux appartenant aux sujets de l'un et de l'autre royaume, quoique tout le chargement ou une partie du chargement appartienne aux ennemis de Leurs Majestés, à l'exception cependant des marchandises de contrebande... » Il me paraît inutile et trop long de citer le texte des autres traités.

[2] Le traité de 1795 sera examiné ci-après.

par toutes les nations neutres, furent reconnus et acceptés par la France, par les États-Unis et par l'Espagne, alors engagés dans la guerre; ils obtinrent donc l'assentiment de tous les peuples, excepté celui de l'Angleterre, qui ne crut pas pouvoir les repousser ouvertement et d'une manière absolue, mais se contenta de faire des réponses obscures et évasives, ou même de garder le silence, et en fait les exécuta [1]. Les conventions de la seconde neutralité armée de 1800 ont également adopté le principe que je défends.

Enfin, tous les traités conclus depuis 1815 par les nations maritimes de l'Europe, excepté l'Angleterre, soit entre elles, soit avec les nouveaux États formés dans les diverses parties de l'Amérique, toutes les conventions intervenues entre les États-Unis et les puissances de l'ancien et du nouveau monde [2].

Un des actes les plus importants du XIXe siècle, le traité de Paris, du 30 mars 1856, a proclamé une fois de plus le principe *Navire libre, marchandises libres* [3]; et ce traité a été signé par sept puissances : la France, l'Angleterre, la Turquie, la Sardaigne, l'Autriche, la Prusse et la Russie. Depuis plus de soixante ans, c'est la première fois que la Grande-Bretagne a consenti à insérer dans un traité cette clause, qu'elle avait souvent reconnue autrefois. Il est à désirer qu'elle tienne cet engagement mieux qu'elle n'a tenu les autres. C'est un vœu que je forme, sans compter beaucoup sur sa réalisation; puis-

[1] Voir la réponse de la cour de Londres à la déclaration de l'impératrice de Russie touchant le commerce neutre, en date du 25 février 1780, rapportée dans le *Mémoire de* 1812, et par de Martens. *Recueil*, t. III, p. 191.

[2] A cette nomenclature, déjà si longue, de traités, il serait facile d'en ajouter un grand nombre d'autres : celui de Copenhague de 1670, art. 10; du 6 août 1661, entre le Portugal et la Hollande, art. 24; de Stockholm, du 29 novembre 1675, art. 7; du 24 février 1677, entre la France et l'Angleterre, art. 6; de 1725, entre l'Empire et l'Espagne, art. 6; de 1742, entre la France et l'Espagne, et de 1745, entre ces deux puissances et les Deux-Siciles, etc., etc.

[3] La déclaration du 16 avril 1856, annexée au traité du 30 mars précédent, porte : « Les plénipotentiaires..... ont arrêté la déclaration solennelle ci-après : 1° ..... 2° le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre. »

que déjà des voix se sont élevées, dans le sein du parlement, pour protester contre cette partie de la déclaration du 16 avril 1856, et établir qu'elle était inexécutable par l'Angleterre [1].

A cette longue série d'actes publics et solennels dans lesquels ont figuré successivement, pendant plus de deux siècles, toutes les puissances maritimes [2], on ne peut opposer, dans le sens contraire, qu'un petit nombre de conventions, la plupart conclues dans des circonstances qui, les rendant inégales, les frappent de nullité, ou du moins leur enlèvent toute espèce d'autorité, et certainement s'opposent à ce qu'elles puissent fonder une jurisprudence internationale.

J'ai déjà cité les traités du xve siècle. On a remarqué que l'Angleterre est partie dans tous et que, sur sept, quatre sont conclus par elle avec le duché de Bourgogne, et ne forment en réalité qu'un seul acte; le cinquième est consenti par la duc de Bretagne. Tous les cinq présentent un caractère commun dont il doit être tenu compte. Ce sont les grands vassaux de la France s'alliant avec un prince étranger pour faire la guerre à leur suzerain, et sacrifiant les intérêts maritimes de leurs États, intérêts presque nuls pour la Bourgogne, encore peu développés pour la Bretagne, au désir d'obtenir des secours efficaces contre la France. Quant aux Génois, ils ont obéi littéralement à la loi suivie depuis longtemps par les navigateurs du midi de l'Europe, au consulat de la mer.

[1] Dans la séance de la chambre des communes du 14 juillet 1857, le députe Lindsay disait, en parlant de la déclaration du 16 avril et de la partie relative à la question qui nous occupe : « ..... Je ne veux pas mettre de côté une déclaration solennelle, mais je dis que le peuple anglais ne l'observera pas, qu'il demandera à la chambre de l'abroger, et que la chambre sera bien forcée de se rendre à cet appel. »

[2] En 1839, ces traités étaient au nombre de 136. Ils se divisaient ainsi : France, 24; Hollande, 17; Espagne, 7; Angleterre, 10, conclus avec la France, le Portugal, l'Espagne et la Hollande; Portugal, 6; Danemark, 9; Suède, 8; Russie, 17; Prusse, 5; Naples, 4; Autriche, 3; États-Unis d'Amérique, 16. Dans ce relevé ne figurent pas les traités conclus avec les nouveaux États d'Amérique, qui tous adoptent le principe : *Navire libre, marchandises libres*. Voyez baron de Cussy, *Phases et causes célèbres*, t. I, p. 199.

Il faut d'ailleurs remarquer qu'au moment de la signature du traité, chacune des deux puissances était en guerre : l'Angleterre avec la France, Gênes avec Ferdinand, roi d'Aragon et de Sicile. Il n'est pas douteux que la position du belligérant n'ait dû influer puissamment sur les deux nations contractantes, et les porter à adopter la stipulation que nous signalons.

Depuis le xve siècle, les traités qui ont adopté le principe de la confiscation sont peu nombreux. En 1661, l'Angleterre conclut une convention de cette nature avec la Suède; cette dernière puissance fit passer la même maxime dans son traité de 1664 avec le Danemark [1]. La France elle-même suivit cet exemple en 1716, dans son traité avec les villes anséatiques. Les États-Unis d'Amérique, qui, comme le fait remarquer avec justesse Massé, avaient de si grandes obligations à la France; qui d'ailleurs s'étaient, dès leur origine, montrés les ardents défenseurs des droits du pavillon neutre, abandonnèrent et leurs principes et leur protectrice; dans le traité de 1795 avec l'Angleterre, ils adoptèrent le système anglais, et reconnurent que la propriété ennemie est confiscable à bord des navires neutres. Ces deux traités, les seuls du xviiie siècle qui aient adopté la maxime contraire au droit, ne sauraient être d'un grand poids dans la balance.

Le premier imposé par la France aux villes anséatiques, au commencement du règne de Louis XV, à l'époque où la France, affaiblie par les guerres sans cesse renaissantes de cette époque, et surtout par celle de la succession espagnole, avait surtout besoin de l'affranchissement des peuples neutres, me paraîtrait complétement inexplicable, si l'histoire du temps ne nous avait conservé la mémoire de la cause de cette anomalie. Par le traité de 1655 avec les villes libres du Nord, Louis XIV avait reconnu le principe de la liberté du pavillon; ces cités essentiellement commerçantes faisaient avec la France un très-grand trafic de transport. Pendant la guerre

[1] Voyez Dumont, *Corps diplom.*, t. VI, p. 384, et t. VII, p. 132.

terminée par les traités d'Utrecht, les cités anséatiques avaient, comme tous les autres neutres, souffert que les ennemis enlevassent les propriétés françaises chargées sur leurs navires; la France elle-même avait adopté cette conduite contraire aux traités, pour rendre à ses adversaires le mal qu'ils lui faisaient; le traité de 1655 était donc annulé de fait; celui de 1716 ne fit que sanctionner l'état de choses existant en fait. Quant aux villes libres, elles avaient un trop grand intérêt à conserver les avantages commerciaux que leur assurait le traité, pour résister à l'insertion dans l'acte d'un principe, qui ne faisait que constater le fait tel qu'il existait en réalité; les belligérants n'ayant jamais à cette époque, exécuté les clauses des traités relatives à l'immunité du pavillon neutre. Quelles que soient les causes qui ont porté la France à modifier sa politique dans le traité de 1716, on ne saurait trop blâmer cette puissance de sa conduite, surtout au moment où elle venait de faire triompher les vrais principes dans les traités d'Utrecht [1].

Je crois avoir déjà établi que le traité de 1795, entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique, est un traité inégal. Un fait prouve ce que j'avance ici : le traité signé le 19 novembre 1794 ne fut ratifié que le 28 octobre 1795, après de longues hésitations et des ratifications conditionnelles. Le traité lui-même porte la preuve qu'il fut imposé à la nation américaine; il contient une clause aux termes de laquelle la concession du principe anglais « le pavillon neutre ne couvre pas la cargaison » est déclarée temporaire, et ne doit durer

[1] Traité du 28 septembre 1716, entre la France et les villes anséatiques, art. 13: « S'il survenait une guerre entre le roi de France et quelques puissances autres que l'empereur et l'empire, les vaisseaux de Sa Majesté et ceux de ses sujets, armés en guerre ou autrement, ne pourront arrêter, empêcher ni retenir les navires desdites villes anséatiques, si ce n'est qu'ils fussent chargés de marchandises de contrebande pour les porter aux pays et places ennemies de la couronne, ou de marchandises appartenant aux ennemis. Art. 14. Les vaisseaux desdites villes anséatiques, sur lesquels il se trouvera des marchandises appartenant aux ennemis de Sa Majesté, ne pourront être amenés, retenus ni confisqués, non plus que le reste de la cargaison; mais, seulement, les marchandises appartenant aux ennemis de Sa Majesté seront confisquées... »

que pendant la guerre alors existante, et deux ans au delà. Les parties se réservent de discuter alors ce principe, ainsi que celui de la contrebande de guerre [1]. Quarante-trois ans se sont écoulés depuis la paix, et la discussion réservée par cet article n'a pas eu lieu; c'est un fait que l'on ne saurait trop regretter.

Dans tous les traités conclus par elle de 1800 à 1856, l'Angleterre a gardé un silence absolu sur la question qui m'occupe. Dans les deux conventions qui forment l'exception, elle a fait triompher son système. Le premier de ces actes est très-important : c'est la fameuse convention maritime de 1801-1802, conclue entre l'Angleterre et la Russie; imposée par la menace à la Suède; imposée à coups de canons par l'Angleterre, par la menace de la part de la Russie, au Danemark. Il est nécessaire de retracer succinctement l'histoire de ce fameux traité.

En 1800, les puissances du Nord se coalisèrent pour maintenir la liberté et l'indépendance de leurs pavillons. L'Angleterre n'avait pas oublié que l'alliance neutre de 1780 l'avait forcée à respecter, en fait, les droits des peuples pacifiques. Cette puissance résolut de rompre la coalition des quatre cours du Nord, et, pour y parvenir, de frapper d'un coup terrible la nation qui s'était toujours montrée la plus énergique protectrice des droits de la neutralité. Une forte division anglaise passa le Sund, et, en pleine paix, la flotte danoise fut détruite dans le port même de Copenhague.

Cet acte, que l'histoire ne pourra qualifier trop sévèrement, n'eût peut-être pas atteint le but auquel aspiraient ses auteurs, si un événement fortuit, ou plutôt inattendu n'était

[1] « Il est convenu que cet article, ainsi que toutes les dispositions qu'il renferme, subsisteront tout le temps que durera la guerre dans laquelle Sa Majesté se trouve engagée, et deux ans au delà de ce terme... Les deux parties renouvelleront alors leurs discussions et chercheront à déterminer s'il est vrai qu'il y ait des cas où la propriété ennemie puisse être protégée par le pavillon neutre, et quels sont ces cas; elles rechercheront aussi dans quels cas des provisions de bouche et autres articles qui, en général, ne sont pas censés être objets de contrebande, peuvent devenir tels... » Art. 12, §§ 5 et 6 du traité anglo-américain de 1795.

venu porter la dissolution dans l'alliance neutre. L'empereur de Russie, Paul Ier, fut assassiné à l'époque même de l'attaque de Conpenhague; son successeur, Alexandre, était alors tout dévoué au cabinet britannique; il rompit avec les anciens alliés de son père, et se jeta dans les bras de l'Angleterre. C'est alors que fut signée la fameuse convention du mois de juin 1801. Le rapprochement des dates peut offrir un utile enseignement. La bataille de Copenhague eut lieu le 2 avril; l'empereur Paul fut assassiné le lendemain, et dès le 11 juin son jeune successeur consentait le traité qui, adoptant les principes anglais, venait détruire la politique suivie par la Russie depuis un quart de siècle. Une autre circonstance importante à signaler, c'est que le nouveau czar fut spécialement chargé, par le traité, d'en imposer l'acceptation à ses anciens alliés [1].

Abandonnés à leurs propres forces, déjà beaucoup amoindries par la destruction de la flotte danoise, menacés par les forces anglaises, et même par la Russie, le Danemark et la Suède durent céder à la violence; après avoir fait de vains efforts pour obtenir la modification de quelques-unes des dispositions du traité de Saint-Pétersbourg, ils y accédèrent [2]. A l'égard de ces deux puissances, ce traité est donc entaché d'une nullité radicale; comme acte constitutif du droit international, il n'a et ne peut avoir aucune valeur. La Suède et le Danemark peuvent le regarder comme non existant. Quant à la Russie, elle l'a déchiré depuis longtemps, et l'Angleterre elle-même l'a anéanti.

[1] L'art. 9 de la convention porte : « S. M. le roi de Danemark et S. M. le roi de Suède seront immédiatement invitées par S. M. impériale, au nom des deux puissances contractantes, à accéder à la présente convention...; et Sadite M. britannique s'engage, moyennant les actes qui auront constaté cet accord, de rendre et restituer à l'une et à l'autre de ces puissances toutes les prises qui auront été faites sur elles, ainsi que les terres et pays de leur domination qui ont été conquis par les armes de S. M. britannique.....» Voyez aussi l'art. 1er séparé, de Martens, *Recueil* t. VII. p. 260, et *Mémoire* de 1812.

[2] L'accession de la cour de Copenhague est du 20 octobre 1801, et celle de la Suède, du 18 mars 1802. Voyez même recueil.

La Russie ne tarda pas à s'apercevoir de l'énormité de sa faute. Le bombardement de Copenhague, la prise de cette ville et de la nouvelle flotte danoise, triple fait accompli en pleine paix par les Anglais, en 1807, lui ouvrirent les yeux. Le 26 octobre de cette année, elle signifia à l'Angleterre, dans sa déclaration de guerre, que le traité de 1801 était rompu, qu'elle ne le considérait plus comme obligatoire, et proclama de nouveau les principes maritimes soutenus par la neutralité armée [1]. L'Angleterre, de son côté, dans la réponse à cette déclaration, annonce également que la convention de 1801 a cessé d'exister, et qu'elle entend appliquer désormais les principes de son droit maritime particulier [2] : ce qu'elle fit complétement dans la guerre qui suivit, ou, pour parler plus exactement, ce qu'elle n'avait jamais cessé de faire, malgré la prétendue existence de la convention. Le traité qui, en 1812, mit fin à cette guerre, loin de rappeler celui de 1801, dit positivement que les rapports politiques et commerciaux, entre les deux puissances, seront réglés par un arrangement à conclure dans le plus bref délai possible [3].

[1] Dans la déclaration de guerre du 7 novembre 1807, on trouve : « L'empereur déclare qu'il annule, et pour toujours, tout acte conclu précédemment entre la Grande-Bretagne et la Russie, et nommément la convention faite en 1801 le 3-17 juin; il proclame de nouveau les principes de la neutralité armée, ce monument de la sagesse de l'impératrice Catherine, et s'engage à ne jamais déroger à ce système. » De Martens, *Rec.*, t. VII, p. 706; Schœll., *Histoire abrégée des traités*, t. IX, p. 84.

[2] La contre-déclaration anglaise, en date, à Westminster, du 18 décembre 1807, contient le paragraphe suivant : « Sa Majesté proclame de nouveau les principes de loi maritime contre lesquels fut dirigée la neutralité armée sous les auspices de l'impératrice Catherine, et contre lesquels la Russie dénonce actuellement les hostilités. Ces principes ont été reconnus par toutes les puissances de l'Europe..... Ils ont de tout temps *essentiellement contribué au maintien de la puissance maritime de l'Angleterre*; mais ils sont devenus d'une importance incalculable à une époque où la puissance maritime de la Grande-Bretagne est le seul *boulevard existant contre les usurpations sans cesse renaissantes de la France, et le seul refuge auquel d'autres nations puissent avoir recours dans des temps plus heureux.* » De Martens, *ubi sup.*, p. 717.

[3] Cet acte est du 4-18 juillet 1812; il ne contient que cinq articles; il ne remet en vigueur aucun des anciens traités, dont il ne fait pas même mention. L'art. 4

Ainsi donc, le traité de 1801, traité sur lequel les partisans du système restrictif se sont si souvent appuyés, était nul dès l'origine à l'égard de deux des parties contractantes, la Suède et le Danemark; nul aussi dès l'origine à l'égard de la Russie; car, à mes yeux, le jeune empereur n'avait pas librement consenti ses dispositions. Dans tous les cas, pour cette dernière puissance et pour l'Angleterre, il fut solennellement abrogé. Il ne peut donc avoir aucun poids dans la jurisprudence internationale.

Nous avons vu que tous les traités conclus entre l'Angleterre et le Portugal, depuis 1654, consacraient la maxime du droit primitif : « *Navire libre, marchandises libres.* » En 1842, il intervint entre ces deux puissances une convention qui changea ce système et adopta le principe contraire, le principe anglais. Il est difficile d'expliquer le motif de ce changement de la part du gouvernement portugais, si ce n'est par le désir d'effacer enfin les dernières traces du traité de Méthuen, et par la nécessité de faire quelques concessions pour racheter les priviléges exorbitants accordés jusque-là aux sujets anglais établis dans ses États. Il est au reste remarquable que ce changement de système, sur un point aussi important du droit international, se trouve dans un traité où il n'est nullement parlé des autres questions soulevées par ce droit; énoncé dans des termes timides, si j'ose m'exprimer ainsi, et dans un article dont la brièveté contraste avec l'importance de la matière, et surtout avec la prolixité ordinaire des stipulations anglaises. Il semblerait que l'on a cherché à le faire le plus petit possible, pour le faire passer furtivement [1].

est ainsi conçu : « Les deux hautes parties contractantes se réservent de prendre aussitôt que possible un arrangement par rapport à tous les objets qui peuvent concerner leurs intérêts éventuels, tant politiques que commerciaux. » De Martens, *Nouveau recueil*, t. III, p. 226

[1] Le traité du 13 juillet 1842 traite surtout sur les intérêts commerciaux; il abolit le droit de juridiction spéciale établie en Portugal en faveur des sujets anglais, etc. L'art. 10 exclut des stipulations précédentes le cabotage des deux États. L'art. 12 règle le mode de perception des droits *ad valorem* à percevoir

J'ai déjà fait la remarque que, sauf les deux exceptions ci-dessus signalées, l'Angleterre avait gardé un silence complet sur le droit maritime, dans tous les actes par elle conclus depuis le commencement du XIXe siècle. Les traités même de 1814 et 1815, ces traités qui mirent fin à la guerre de l'Europe contre la France, à une guerre qui avait renversé presque toutes les bases du droit secondaire, gardent un silence absolu et inexplicable. Le plus grand nombre des nations européennes étaient parties dans ces traités qui ont remanié la carte de l'Europe. Tous les peuples maritimes avaient un intérêt puissant à fixer les principes; l'Angleterre seule avait un intérêt opposé, parce qu'elle ne pouvait espérer faire triompher ses maximes dans un congrès européen; elle employa son influence pour que ces questions ne fussent pas examinées, et elle réussit. Je n'hésite pas à regarder ce fait comme un malheur dont les peuples ressentiront plus tard les terribles conséquences. La manière dont la Grande-Bretagne interprétera ce silence, lorsque le moment sera venu, ne peut être douteuse; elle-même a pris soin de nous l'apprendre.

En 1802, le traité d'Amiens avait omis également de parler de ces graves questions, et de renouveler les anciens traités; l'Angleterre déclara que cette omission avait pour résultat d'abolir les actes antérieurs, et de lui rendre son entière liberté. Le silence de 1815 doit avoir à ses yeux la même valeur que celui de 1802; c'est un moyen de pouvoir agir, suivant que les circonstances le lui conseilleront, sans encourir le reproche de violer les traités. Au reste, je dois faire observer que cela est peu important, puisque la crainte de violer une parole donnée, n'a jamais fait obstacle à ce que l'intérêt

sur les importations; entre ces deux dispositions se trouve l'art. 11, ainsi conçu : « La liberté réciproque de commerce et de navigation, stipulée par le présent traité, ne sera point étendue à la contrebande de guerre ni à des objets appartenant aux ennemis de l'une ou l'autre des parties. Il est fait mutuellement abandon de la faculté accordée, par les traités antérieurs, aux navires de chacun des deux pays, de transporter des objets et des marchandises quelconques appartenant aux ennemis de l'autre pays. » Murhard, *Nouveau recueil*, t. III, p. 327.

fût la seule et unique règle de conduite de la cour de Londres.

Ainsi que je viens de le faire remarquer, la Grande-Bretagne a enfin renoncé à son silence calculé; elle a signé la déclaration solennelle du 16 avril 1856.

L'Angleterre se trouve, comme toutes les autres puissances, et malgré son silence, si prudemment soutenu pendant un demi-siècle, soumise à cette loi, qui est celle du genre humain tout entier, qui est émanée de l'auteur même de toutes choses. Ses flottes pourront prouver sa puissance, mais non son droit; elle pourra renouveler les scènes à jamais déplorables de 1801 et de 1807 à Copenhague, mais ces scènes seront la preuve de son iniquité. D'ailleurs, ses forces mêmes, quelque considérables qu'elles soient, viendront se briser contre les droits des peuples neutres, si ces peuples savent se réunir pour le salut commun.

Quant à l'abrogation des anciens traités, on sent assez que si notre raisonnement est fondé, elle n'a aucune espèce de portée. Cependant je dois faire observer qu'il est absolument impossible, pour les nations européennes, de considérer comme annulées toutes les anciennes conventions, par cela seul qu'elles ont omis de les rappeler dans les derniers actes diplomatiques. Je dis qu'il y a impossibilité absolue d'adopter ce raisonnement, parce que toutes les possessions territoriales, toutes les alliances, toute l'existence matérielle des peuples de l'Europe et même de l'Amérique, reposent sur ces anciens traités, et que leur abrogation aurait pour résultat immédiat de replonger le monde civilisé tout entier dans le cahos. L'Angleterre elle-même l'a bien senti dans une circonstance récente. Après avoir déclaré les traités d'Utrecht abolis par son silence dans le traité d'Amiens, elle a été forcée d'invoquer ces mêmes traités d'Utrecht, dans la partie qui prohibe la réunion sur une même tête des deux couronnes de France et d'Espagne. Cette manière d'envisager le silence des traités récents est donc, à mon avis, une erreur complète.

De ce qui précède, il résulte évidemment que le droit secon-

daire du commencement de ce siècle a consacré le principe du droit primitif : « Navire libre, marchandises libres. » Tous les traités conclus par toutes les nations, une seule exceptée, l'ont reconnu et rappelé. Ceux même consentis par cette nation restée isolée, se sont bornés à un silence malheureusement trop significatif, mais qui, dans tous les cas, ne peut fonder une jurisprudence internationale contraire aux dispositions expresses des autres actes. Et cependant, il faut l'avouer, jamais circonstances plus favorables ne pourront offrir à l'Angleterre l'occasion de faire triompher ses doctrines attentatoires à l'indépendance des autres peuples. Mais, malgré la prépondérance, je dirai même l'omnipotence dont a joui pendant plusieurs années la Grande-Bretagne, malgré les efforts qu'elle a faits, malgré les actes dont elle s'est rendue coupable, le droit secondaire a persisté à maintenir intacts les droits des nations pacifiques sur ce point.

Si nous joignons cette jurisprudence moderne à celle des deux derniers siècles, nous arrivons à constater que le droit secondaire n'a pas varié sur cette grave question depuis deux siècles et demi, c'est-à-dire depuis que l'Europe a commencé à sortir des ténèbres de la barbarie, depuis que le commerce et la navigation, prenant des développements importants, sont devenus des éléments indispensables de la grandeur et de la prospérité des États; en un mot, depuis le moment où les divers peuples ont eu intérêt à rechercher et à soutenir les droits que Dieu lui-même leur a donnés sur l'Océan. Ces droits, ils avaient pu les négliger, les oublier même, alors qu'aucun motif ne les poussait à les rappeler, à les faire valoir; mais, imprescriptibles et inaliénables comme ils sont, chaque nation les a retrouvés entiers le jour où elle a cru devoir les faire valoir.

En terminant cette section, il est nécessaire d'examiner une clause mise par les Américains dans la plupart de leurs traités récents, aux termes de laquelle ce peuple déclare qu'il ne respectera la maxime *Navire libre, marchandises libres*, qu'autant qu'elle sera également respectée par son en-

nemi [1]. Cette disposition peut-elle avoir pour résultat de faire considérer l'adoption de ce principe fondamental comme une concession conditionnelle, susceptible d'être retirée dans le cas de non-exécution de la condition? Elle ne peut, à mon avis, avoir cette portée ; elle est seulement destinée à rappeler d'une manière expresse un principe dont nous avons déjà eu à nous occuper, et qui sera développé plus complétement à la fin de cet ouvrage; un principe qui, alors même qu'il n'est pas écrit, existe cependant et domine tous les traités faits sur les droits de la neutralité.

A côté des droits qu'ils ont à exercer, les peuples pacifiques ont des devoirs à remplir : un des plus importants est l'impartialité. Les deux belligérants doivent être traités par eux avec l'égalité la plus parfaite, dans les limites que nous avons posées en définissant l'impartialité. Le peuple neutre, pour remplir ce devoir, est dans l'obligation de faire valoir ses droits avec la même rigueur vis-à-vis les deux parties en guerre. Ainsi, et comme je crois l'avoir prouvé en parlant de l'inviolabilité du territoire, la nation qui permet à l'un des belligérants de traverser son pays, de s'emparer de ses places fortes etc., doit permettre à l'autre d'agir de la même manière. Si elle s'opposait à ce que l'un fît ce qu'elle permet à l'autre, elle violerait le devoir essentiel de la neutralité, l'impartialité. En un mot, le neutre, s'il abandonne une partie de ses droits en faveur de l'un des belligérants, doit les abandonner, dans la même proportion, en faveur de l'autre.

Ce principe est incontestable; si on l'applique à la question spéciale de la liberté du transport de la propriété belligérante

[1] L'art. 12 du traité du 3 octobre 1824, entre les États-Unis d'Amérique et la Colombie, se termine par cette disposition : « Toutefois, il est entendu et convenu que les stipulations contenues dans le présent article, et qui portent que le pavillon couvre la marchandise, ne seront applicables qu'aux puissances qui reconnaissent ce principe ; mais si l'une des deux parties contractantes est en guerre avec une tierce puissance, et que l'autre garde la neutralité, le pavillon de celle-ci couvrira la propriété des ennemis dont le gouvernement aura reconnu le même principe. » Murhard, *Nouveau suppl.*, t. II, p. 412. Cette clause restrictive se trouve dans presque tous les traités récemment conclus par les États-Unis.

par les bâtiments neutres, on trouve que le droit du neutre est de faire librement ce commerce et de protéger efficacement cette propriété, mais que s'il abandonne ce droit de protection en faveur de l'une des nations en guerre, il l'abandonne également, et par le fait même, en faveur de l'autre. Il est impossible que le pavillon neutre ait des droits, des priviléges différents vis-à-vis des deux belligérants. Il est surtout impossible que l'on considère le devoir d'impartialité comme rempli par le peuple qui cède à l'un une partie de ses droits, et refuse la même faveur à l'autre. Enfin, on ne saurait admettre que l'un des belligérants voie les propriétés de ses sujets saisies et confisquées sur les navires neutres, et qu'il soit tenu de respecter les marchandises de ses adversaires chargées sur ces mêmes navires. Il existerait une inégalité flagrante, et par conséquent un acte de partialité de la part du neutre.

L'histoire nous offre un exemple frappant de l'application de ces principes. Par le traité de 1778, la France et les États-Unis d'Amérique avaient reconnu le principe : « Navire libre, marchandises libres. » La France était en guerre avec l'Angleterre, lorsqu'en 1795 cette dernière puissance conclut avec les États-Unis une convention, qui accordait le droit de saisir la propriété ennemie sur les bâtiments neutres. Les deux belligérants se trouvaient donc vis-à-vis les sujets américains, peuple neutre, dans une position inégale; l'un devait respecter le privilége naturel du pavillon pacifique, et, par conséquent laisser passer les marchandises appartenant aux Anglais, chargées sur les bâtiments américains; tandis qu'il voyait les propriétés de ses citoyens saisies et confisquées par les Anglais sur ces mêmes navires. La France réclama énergiquement contre cet acte de violation des conventions, et contre la partialité de la conduite du neutre; n'ayant pu obtenir satisfaction, elle déclara que les effets du traité de 1778 étaient suspendus, et que le pavillon américain ne couvrirait plus la cargaison [1]. Ce différend amena entre deux

[1] Le 2 mars 1797, le Directoire exécutif rendit un décret dans lequel on lit les

nations, alliées naturelles, et que des intérêts communs devaient tenir étroitement unies, une guerre qui heureusement fut de peu de durée. Elle fut terminée par le traité de 1800 [1].

La clause insérée dans les traités américains, clause amenée peut-être par le souvenir du débat que je viens de rappeler, n'est donc à mes yeux que la consécration expresse, par le droit secondaire, d'un devoir du neutre, d'un droit du belligérant; devoir et droit préexistants et ayant leur origine commune dans la loi primitive. Bien qu'elle n'ajoute rien aux dispositions de cette loi immuable, bien qu'elle ne crée aucun droit, aucune obligation pour les parties, elle me paraît cependant bonne et utile, en ce qu'elle rappelle aux peuples pacifiques une de leurs obligations les plus essentielles, obligation qu'ils ne sont que trop souvent portés à ne pas remplir exactement.

SECTION III.

Examen des lois intérieures des nations.

Les actes intérieurs des nations ne constituent pas, ne peuvent constituer, comme je l'ai déjà établi, une loi internationale. Leur nature même s'oppose à ce qu'ils aient cette puissance. Mais, dans un bien grand nombre de circonstances,

dispositions suivantes : « Vu la loi du 9 mai 1793... Article 3. Le Directoire exécutif rappelle à tous les citoyens français que le traité passé le 6 février 1778, entre la France et les États-Unis de l'Amérique, a été, aux termes de son deuxième article, modifié de plein droit par celui qui a été passé à Londres le 19 novembre 1794 (ratifié le 28 octobre 1795), entre les États-Unis de l'Amérique et l'Angleterre. En conséquence : 1° d'après l'art. 17 du traité de Londres du 19 novembre 1794, transcrit ci-dessous, toute marchandise ennemie ou non suffisamment justifiée neutre, chargée sous pavillon américain, sera confisquée, mais le bâtiment à bord duquel elle aura été trouvée sera relâché et rendu au propriétaire. » Voyez *Bulletin des lois françaises*, 1797 (ventôse an V), et de Martens, *Recueil*, t. V, p. 393.

[1] Voyez ce traité, du 30 septembre 1800, de Martens, *Recueil*, t. VII, p. 96. Il est aussi rapporté par le traducteur de Lampredi, *Du commerce des neutres*, à la fin du recueil de pièces par lui mises à la suite de l'ouvrage.

on peut même dire toutes les fois que les nations belligérantes ont été assez puissantes pour le faire impunément, elles ont mis de côté les lois internationales, et ont fait l'application, même aux peuples étrangers, aux neutres, de leurs propres lois intérieures. Elles les ont fait exécuter par la force. Sans doute ces faits sont des attentats contre l'indépendance des nations, mais ils ont été si souvent répétés, qu'ils semblent être devenus une sorte de droit coutumier, à ce point que la forme même des lois intérieures est devenue celle de lois générales [1], et qu'un grand nombre de publicistes semblent les considérer comme les actes fondamentaux du droit international. Il est donc nécessaire de les examiner avec soin, et, après avoir, comme je l'ai déjà fait, démontré leur nullité comme lois générales, d'établir l'iniquité de leurs dispositions.

Le consulat de la mer, bien qu'adopté par un grand nombre de petites nations maritimes du midi de l'Europe, et par tous les navigateurs de la Méditerranée, n'a jamais été reconnu comme loi internationale; c'est une loi particulière. Cette espèce de code de la marine marchande au moyen âge, n'était pas une loi consentie par deux ou plusieurs nations, mais une compilation des usages le plus généralement adoptés pour le commerce maritime [2].

De cette manière, le consulat de la mer devint la loi d'un grand nombre d'États, sans cependant cesser d'être une loi particulière, sans revêtir le caractère de loi internationale. Jamais il ne fut proposé ou accepté sous ce nom par deux ou plusieurs nations. C'est par ces motifs que je range le consulat de la mer parmi les lois intérieures. Cette compilation, consa-

[1] La plupart des règlements faits par les belligérants, quoique s'adressant à leurs sujets, sont cependant conçus en termes impératifs pour les peuples neutres; c'est sous ce rapport que je dis qu'ils affectent la forme de lois générales ou internationales.

[2] Voyez Grotius, *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. I, § 5; Marquardus, *De jure mercatorum*, cap. V, n° 39; Targa, *Ponderazioni maritime*, cap. LXXXXII; Casaregis, *Nuova spiegazione del consolato del mare*; enfin, Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, ch. IV, art. 8, t. I.

crée tout entière à régler divers intérêts du commerce et de la navigation, ne contient qu'un seul article relatif au droit international; il tranche la question spéciale du droit de saisir les marchandises ennemies chargées à bord des bâtiments neutres. L'article 276 prononce la confiscation des propriétés ennemies trouvées à bord des navires amis; mais toutes les marchandises qui n'appartiennent pas à l'ennemi et le navire lui-même doivent être laissés libres. Le fret doit être payé au capitaine, comme s'il eût transporté les denrées au lieu de destination. Le neutre doit de plus être complétement indemnisé des frais de retard et autres occasionnés par la saisie. De son côté, le capitaine est tenu de suivre le bâtiment belligérant où ce dernier juge à propos de le conduire, pour opérer le déchargement des propriétés ennemies saisies; s'il s'y refuse, le navire peut être coulé [1].

J'ai déjà eu occasion d'exprimer ma pensée sur cet ancien recueil; je crois qu'il doit être écarté de la discussion. Rempli de sagesse dans toutes ses dispositions relatives aux relations commerciales, il a dans l'article 276 consacré un usage parfaitement conforme à la barbarie du temps, mais complétement contraire aux principes du droit primitif. La faculté de couler le navire neutre accordée au belligérant, en cas de refus du capitaine neutre de le suivre, et surtout la précaution prise d'indiquer que l'équipage doit être sauvé, me parais-

[1] « Lorsqu'un navire armé allant ou revenant, ou étant en course, rencontre un navire marchand, si ce dernier appartient à des ennemis, ainsi que la cargaison, il est inutile d'en parler, parce que chacun est assez instruit pour savoir ce qu'on doit faire; et, dans ce cas, il n'est pas nécessaire de donner de règle. Mais si le navire qui sera pris appartient à des amis, tandis que les marchandises qu'il porte appartiennent à des ennemis, l'amiral du vaisseau armé peut forcer et contraindre le vaisseau ami qu'il aura pris à lui apporter ce qui appartiendra aux ennemis, à la charge néanmoins par l'amiral de payer au patron de ce navire tout le fret qu'il aurait dû recevoir s'il avait porté la cargaison là où il devait la décharger... Si le patron capturé refuse de porter les marchandises ennemies qui sont sur son navire jusqu'à ce que ceux qui les avaient prises soient en lieu de sûreté, bien que l'amiral lui en donne l'ordre, celui-ci peut le couler à fond ou l'y faire couler s'il le veut, sauf qu'il doit sauver les personnes qui montent le navire... Mais il faut entendre que toute la cargaison de ce navire, ou la majeure partie, appartient à des ennemis... » *Consulat de la mer*, ch. CCLXXVI, traduction de Pardessus; *Lois maritimes*, t. II.

sent des preuves suffisantes de la barbarie dont je viens de parler. Cependant il est utile de faire remarquer le soin avec lequel les auteurs de cette disposition veillent à ce que le neutre n'éprouve aucun dommage matériel, de l'acte de guerre commis contre lui ; non-seulement tout ce qui lui appartient, le navire et le surplus de la cargaison, est exempt de la saisie et de la confiscation, mais encore il doit être payé intégralement du fret, et indemnisé du retard apporté à son voyage [1]. Les actes plus récents que nous avons à examiner sont de telle nature, que les peuples pacifiques se seraient estimés heureux que les belligérants eussent toujours réglé leur conduite sur les dispositions de la loi du moyen âge. Le *Consulat de la mer* est encore invoqué aujourd'hui par quelques publicistes, et même par l'Angleterre; il est vrai que c'est le seul appui sérieux de sa politique. Il me paraît inutile de discuter les dispositions de l'article 276. Si j'accordais, comme le font plusieurs auteurs, une valeur internationale au *Consulat de la mer*, il me serait facile de prouver que ces diverses dispositions sont contradictoires et inapplicables, et qu'aujourd'hui elles sont dépourvues de toute autorité.

En examinant les lois plus modernes, je commencerai par celles de la France. Avant que cette puissance eût conclu aucun traité sur l'importante question de l'inviolabilité du pavillon neutre, elle avait, par ses lois intérieures, frappé de confiscation les propriétés ennemies trouvées à bord des navires amis. Les articles 42 de l'édit de 1543, et 69 de celui de 1584, sont, à cet égard, d'une rigueur qui dépasse de bien

[1] « Encore plus si, lorsque l'amiral sera en lieu où il puisse mettre la prise en sûreté, il veut que le navire porte la marchandise confisquée, le patron ne peut s'y refuser; mais ils doivent faire une convention à cet égard ; et quelque convention ou accord qui intervienne entre eux, il faut que l'amiral ou celui qui le représente la tienne. Si, par événement, il n'est fait aucune promesse ou convention relativement au fret, il faut que l'amiral paye au patron du navire qui aura porté, dans le lieu qu'il lui aura prescrit, les marchandises capturées, un fret égal à celui qu'un autre navire devrait avoir pour des marchandises pareilles, et même davantage, sans aucune contestation... » *Consulat de la mer*, loc. cit. Ce second fret spécial, accordé pour le transport de la marchandise confisquée, du lieu de la saisie au port désigné par le capteur, est, à mes yeux, l'indemnité de retard.

loin les dispositions du *Consulat de la mer*. Ces articles, conçus dans les mêmes termes, portent : « Voulons et ordonnons que si les navires de nosdits sujets font, en temps de guerre, prise par mer d'aucuns navires appartenant à nos autres sujets ou à nos alliés confédérés ou amis, ès quels il y ait biens, marchandises ou gens de nos ennemis, ou bien aussi navires de nos ennemis ès quels il y ait personnes, marchandises ou autres biens de nos sujets confédérés ou alliés, *que le tout soit déclaré de bonne prise*, et dès à présent comme pour lors, nous avons ainsi déclaré et déclarons par ces présentes *comme si le tout appartenoit à nos ennemis.* » Ainsi cette disposition prononce la confiscation, non-seulement de la partie de la cargaison qui est la propriété de l'ennemi, mais encore de toute la cargaison, et même du navire.

Ces mots, *que tout soit déclaré de bonne prise*, et ceux-ci qui terminent l'article, *comme si le tout appartenoit à nos ennemis*, ne peuvent laisser aucun doute. Le transport des propriétés de l'un des belligérants par les navires neutres prend un caractère nouveau; il devient un délit commis par le peuple neutre et puni par le belligérant d'après ses propres lois. Le consulat de la mer ne l'avait pas considéré sous cet aspect; il ne voyait dans ce fait que l'usage permis de l'indépendance naturelle du propriétaire du bâtiment; et s'il accordait au belligérant de confisquer les biens ennemis chargés sur les vaisseaux amis, ce n'était qu'en prenant des précautions pour que ces derniers n'éprouvassent aucun dommage matériel.

Valin prétend, il est vrai, que les ordonnances de 1543 et 1584 ne furent jamais appliquées avec cette rigueur [1]; mais

[1] Il est à remarquer que Valin n'affirme pas que les ordonnances de 1543 et 1584 n'ont pas reçu leur entière exécution. « Par rapport à la première hypothèse, il semblait résulter de l'art. 42 de l'ordonnance de 1543, et 69 de celle de 1584, qu'il n'y avait que la marchandise des ennemis trouvée dans un navire ami qui fût sujette à confiscation, sans toucher au navire ni au reste de son chargement : du moins c'est ainsi que Cleirac avait interprété ces deux ordonnances dans son *Traité de la juridiction maritime*, art. 25, p. 443. » Valin, *Commentaire de l'ordonnance de* 1681, liv. III, tit. IX, art. VII.

je crois qu'il commet une erreur; ils reçurent leur exécution jusqu'au moment où l'édit du 19 décembre 1639 vint modifier cette disposition. Le texte et l'esprit de ces deux actes sont d'ailleurs d'accord avec leur origine. Ils ne sont autre chose que la reproduction de la loi romaine, qui prononçait effectivement la confiscation du navire et de la cargaison complète, contre tout citoyen romain, coupable de s'être chargé du transport de la propriété des ennemis de son pays. Mais cette loi, promulguée par le chef de l'empire, applicable seulement à ses propres sujets, était légitime, comme l'eût été la loi française, si elle n'eût dû s'appliquer qu'aux seuls citoyens français. On remarquera que les ordonnances de 1543 et de 1584 s'appliquaient d'abord aux Français eux-mêmes, et sous ce rapport elles étaient parfaitement justes; mais qu'elles mettaient sur la même ligne et traitaient de la même manière les alliés, les confédérés et les amis, c'est-à-dire les neutres; sous ce dernier point de vue, elles étaient illégitimes, et c'est là qu'existe l'erreur d'application de la loi romaine.

A l'époque où les deux ordonnances furent promulguées, la France n'était encore liée par aucun traité; elle violait le droit primitif, mais du moins elle ne se mettait pas en contradiction avec des principes reconnus et sanctionnés par elle.

Les premiers actes du XVII[e] siècle semblent vouloir, non pas rentrer dans l'exécution de la loi primitive, mais au moins adopter les maximes du *Consulat de la mer*. L'édit du 19 décembre 1639 adoucit beaucoup les rigueurs de l'ordonnance de 1584; il se borne à prononcer la confiscation de la propriété ennemie, et déclare libre la partie de la cargaison appartenant aux neutres, et le navire lui-même [1]. En 1646 et 1648, la France signa avec les États généraux deux traités

[1] Cet édit fut confirmé par ceux des 16 janvier 1645 et 1[er] février 1650. Ce dernier se borne à confirmer, en général, les dispositions des lois préexistantes sur ce point. La loi, à cette époque, était l'ordonnance de 1584 modifiée par l'édit du 19 décembre 1639.

solennels dans lesquels elle proclamait la liberté du pavillon neutre et son droit de couvrir la propriété ennemie; l'édit de 1650 vint, comme loi intérieure, confirmer le principe opposé.

La France avait consenti, imposé même pour quelques-uns, les traités de 1655 avec l'Angleterre, de la même année avec les villes anséatiques, celui si important des Pyrénées en 1659, de 1677 avec l'Angleterre, et un grand nombre d'autres moins connus; dans tous elle avait reconnu et fait reconnaître le principe : *le pavillon neutre couvre la propriété ennemie*, et au mois d'août 1681, elle publie la fameuse ordonnance de la marine, si remarquable par la sagesse des dispositions relatives au commerce français, mais si profondément injuste dans la solution donnée à la question qui nous occupe. L'ordonnance ne se borne pas à admettre la règle du consulat de la mer, à proclamer que la propriété ennemie est confiscable sur les navires neutres; elle revient à la disposition de 1543, et prononce la confiscation, non-seulement de la propriété ennemie, mais de toute la cargaison et du navire lui-même [1]. Ainsi, pendant que les traités proclamaient *que le navire libre rend libre la cargaison*, la loi particulière décrétait que *la marchandise ennemie confisque le reste de la cargaison et le navire neutre*. La rigueur de cette disposition parut excessive même en France; les tribunaux d'amirauté cherchèrent à l'adoucir, ou plutôt à ne pas en faire l'application; mais un arrêt du conseil, du 26 octobre 1692, renouvela cette disposition, et ordonna qu'elle fût rigoureusement exécutée [2].

[1] « Tous navires qui se trouveront chargés d'effets appartenant à nos ennemis, et les marchandises de nos sujets ou alliés qui se trouveront dans un navire ennemi, seront pareillement de bonne prise. » *Ordonnance de* 1681, liv. III, tit. IX, art. 7. Cette disposition n'est pas aussi claire, aussi explicite que celle de 1543 et de 1584. Mais Valin l'explique : « Ainsi, les marchandises appartenant à l'ennemi rendent le navire qui les porte ennemi et le soumettent à la confiscation, aussi bien que son chargement, à qui que ce soit que le navire et les autres marchandises appartiennent, soit amis, alliés, neutres ou Français... » *Commentaire de l'ordonnance de* 1681, loc. cit.

[2] L'arrêt du conseil de 1692 vint lever l'obscurité de l'art. 7 de l'ordonnance; il me suffira d'en rapporter le motif principal : « Le roi étant informé que, quoi-

La France était alors une des puissances prépondérantes de l'Europe, elle n'avait pas encore perdu une partie de sa force maritime; comment peut-on justifier une pareille conduite? comment expliquer un mépris aussi profond pour les droits des peuples indépendants, une violation aussi flagrante de la foi si souvent, si récemment jurée? Le législateur de 1543, en appliquant la loi romaine, une loi privée, aux relations internationales, pouvait invoquer son ignorance pour excuse; les principes vrais du droit des gens, sur cette matière, n'étaient pas encore bien connus, ils n'étaient pas encore proclamés. Mais Louis XIV, mais l'auteur de l'ordonnance de 1681, était éclairé par vingt actes solennels conclus par lui-même; il n'y a pas, il ne peut y avoir d'excuse. Serait-il donc vrai que toujours la puissance aveugle ceux qui la possèdent?

Valin, dans son *Commentaire sur l'ordonnance de* 1681, approuve hautement cette disposition, et blâme les lois antérieures qui ne contenaient pas ces rigueurs salutaires [1]. Il est vrai

que, par les anciennes et les nouvelles ordonnances, et nommément celles de 1681, art. 7 du titre *Des prises*, il soit expressément porté que les vaisseaux des sujets et alliés de Sa Majesté, où il se trouvera quelques effets appartenant à ses ennemis, seront déclarés de bonne prise, aussi bien que les marchandises de sesdits sujets et alliés, qui se trouveront chargées sur des vaisseaux ennemis; on a prétendu apporter à cette disposition des modifications contraires à l'intention de Sa Majesté; que même il aurait été donné mainlevée de quelques vaisseaux chargés de marchandises ennemies,... sous prétexte qu'il y avait lieu de s'éloigner, en certains cas, de l'exacte observation de cet article;... et comme cette contravention audit article de l'ordonnance est également contraire à l'intention de Sa Majesté et au bien de son service; que même cette nouvelle distinction favoriserait le commerce des ennemis, en leur facilitant les moyens de le continuer, en se servant des vaisseaux neutres en apparence, Sa Majesté, étant en son conseil..., sans s'arrêter auxdits arrêts en ce qu'ils font mainlevée du vaisseau *le Saint-Jean-Baptiste*, l'a déclaré de bonne prise...; ordonne, en outre, que l'art. 7 de l'ordonnance de 1681, au titre *Des prises*, sera exécuté selon la forme et teneur, sans aucune distinction, modification ni restriction... »

[1] « Mais, aux termes de cet article, tout est soumis à la confiscation, sans distinguer si le navire a été chargé en entier d'effets appartenant aux ennemis, ou s'il ne l'a été qu'en partie, parce que, de manière ou d'autre, c'est favoriser le commerce de l'ennemi et faciliter le transport de ses denrées et marchandises, ce qui ne peut convenir aux traités d'alliance ou de neutralité. » *Commentaire sur l'ordonnance de* 1681, loc. cit.

qu'il n'apporte aucune raison pour soutenir son opinion. Dans son *Traité des prises*, il va même plus loin, il s'étonne que Hubner ait osé blâmer l'art. 7 de l'ordonnance, et demande sérieusement sur quoi le savant publiciste danois peut appuyer la prétention que le pavillon libre couvre la propriété ennemie [1].

Mais là ne devait pas s'arrêter l'oubli des principes, la violation de tous les droits. Pendant la guerre désastreuse de la succession espagnole, en 1704, parut un règlement du roi, qui, aggrave encore l'injustice du gouvernement français. Les dispositions de l'ordonnance sont maintenues, et, de plus, tous objets, toutes denrées, produits du sol ou de l'industrie de l'ennemi, chargés à bord d'un bâtiment neutre, sont déclarés confiscables, quel que soit le propriétaire; le surplus de la cargaison, et le navire lui-même, sont, il est vrai, reconnus libres [2]. Ainsi, sous l'empire du règlement de 1704,

[1] « M. Hubner, dans son *Traité de la saisie des bâtiments neutres*, t. I, part. II, ch. II, §§ 5 et suiv., depuis la p. 207 jusqu'à la 226, fait plus, car il entreprend de prouver fort sérieusement que le pavillon neutre couvre toute la cargaison, quoiqu'elle appartienne à l'ennemi ou qu'elle soit chargée pour son compte, de manière qu'il n'en excepte que les effets de contrebande. Mais cet auteur est absolument décidé pour les neutres, et semble n'avoir écrit que pour plaider leur cause. Il pose d'abord ses principes, qu'il donne pour constants; puis il en tire les conséquences qui lui conviennent. Cette méthode est fort commode. On commencera par lui demander sur quoi il établit que les marchandises ennemies sont exemptes de saisie sur un bâtiment neutre? Au surplus, par nos lois, cette saisie est autorisée; nous devons nous y tenir. » *Traité des prises*, ch. v, sect. V, § 5. Ce dernier raisonnement est péremptoire; du moins il dispense de toute discussion. Il prouve combien nous avons été fondé à dire que Valin, excellent commentateur de l'ordonnance de 1681, ne pouvait pas être compté parmi les publicistes. Pour lui, il n'existe qu'une seule loi, celle qu'il commente.

[2] « Art. 3. Comme aussi leur fait défense d'arrêter des vaisseaux appartenant aux sujets des princes neutres partis des ports d'un des États neutres ou alliés de Sa Majesté pour aller dans un autre État pareillement neutre ou allié de Sa Majesté, pourvu qu'ils ne soient pas chargés des marchandises du crû ou fabrique de ses ennemis; auquel cas, les marchandises seront de bonne prise et les vaisseaux seront relâchés. Art. 4. Défend pareillement Sa Majesté aux armateurs d'arrêter les vaisseaux appartenant aux sujets des princes neutres sortis des ports d'un État allié de Sa Majesté ou neutre, pour aller dans un État ennemi de Sa Majesté, pourvu qu'il n'y ait sur lesdits vaisseaux aucune marchandise de contrebande ni du crû et fabrique des ennemis de Sa Majesté; dans lesquels cas les marchandises seront de

la propriété ennemie confisque le navire et la cargaison tout entière; les marchandises de crû ou de fabrique ennemi, quel que soit le propriétaire, sont confiscables sur les navires neutres. La remarque faite plus haut s'applique ici dans toute sa force; le commerce de transport fait par les neutres est consideré comme une sorte de concession faite par les belligérants aux peuples pacifiques, et est réglé par les lois de ces dominateurs de l'univers. Ils posent les conditions, les bornes de cette concession, décrètent et appliquent les peines contre les contrevenants.

En 1713, des traités qui depuis ont toujours été considérés comme les bases du droit international européen, les traités d'Utrecht mirent fin aux hostilités entre la France et l'Espagne d'un côté, l'Angleterre et la Hollande de l'autre. Les quatre grandes puissances maritimes de l'époque étaient parties dans ce pacte solennel. Le principe de la liberté du pavillon neutre et de la protection qu'il donne à toute la cargaison, quel que soit le propriétaire, fut de nouveau consacré sans aucune restriction. Cependant, en 1744, un nouveau règlement français vint proclamer encore une fois que le navire neutre ne protége pas la marchandise qu'il porte, que la propriété ennemie est confiscable sous le pavillon pacifique, enfin que tous les produits du crû et des fabriques de l'ennemi sont également confiscables. Cette dernière ordonnance consacre cependant un immense progrès; le navire sur lequel est saisie la propriété ennemie, et le surplus de la cargaison, sont déclarés libres : *propriété ennemie ne confisque plus la propriété amie* [1].

bonne prise et les vaisseaux seront relâchés. Art. 5. Et néanmoins, si, dans les cas portés par les quatre premiers articles du présent règlement, il se trouvait sur les vaisseaux neutres des effets appartenant aux ennemis de Sa Majesté, les vaisseaux et tout le chargement seront de bonne prise, conformément à l'art. 7 du titre *Des prises*, de l'ordonnance du mois d'août 1681. »

[1] Les art. 3 et 4 du règlement de 1744 sont identiquement semblables aux mêmes articles de celui de 1704. L'art. 5 est ainsi conçu : « Si, dans les cas prévus par les art. 1, 2, 3, 4 de ce règlement, il se trouvait sur lesdits navires neutres, de quelque nation qu'ils fussent, des marchandises ou effets appartenant aux enne-

L'ordonnance de 1681, l'arrêt du conseil de 1692, le règlement de 1704, continuent la politique inqualifiable des anciennes lois françaises. La liberté commerciale des peuples neutres, proclamée comme principe par tous les traités, est détruite, anéantie par le monarque même qui s'est attaché avec tant d'énergie à sa reconnaissance officielle par tous les peuples. J'ai déjà signalé plusieurs des causes auxquelles on doit attribuer cette anomalie extraordinaire et fatale aux nations pacifiques. Les belligérants, et notamment les rois de France, dans les diverses ordonnances que nous venons de citer, statuent pour leurs sujets; et, puisant dans le droit romain, ils prononcent les peines portées par ce droit contre ceux qui ont des relations commerciales avec l'ennemi de leur pays [1]. Rien sans doute de plus rationnel, de plus légitime; le souverain pourrait même, dans ce cas, prononcer la peine de mort contre le coupable, sans excéder les pouvoirs dont il est revêtu. Mais sur la même ligne que ses sujets il place les alliés, les amis ou neutres, il les soumet aux mêmes restrictions, aux mêmes peines. C'est là que se trouve ou l'erreur ou l'excès de pouvoir, l'acte injuste et tyrannique. J'ai pu admettre la possibilité d'une erreur en ce qui concerne les actes du XVI[e] siècle; la science du droit public était alors dans son enfance; le droit romain brillait de tout l'éclat de sa renaissance, l'enthousiasme légitime qu'excitait la sagesse de ses dispositions s'étendait même trop loin; on se figurait qu'il pouvait régler des rapports qu'il n'avait ni prévus ni pu prévoir, les rapports internationaux.

Mas il n'en était plus ainsi à la fin du XVII[e] siècle; l'erreur n'était plus possible. Il y avait donc réellement abus volontaire et réfléchi de la force. J'ai souvent parlé de l'un des mo-

mis de Sa Majesté, les marchandises et effets seront de bonne prise, quand même elles ne seraient pas de fabrique du pays ennemi, et néanmoins les navires relâchés. »

[1] Voyez lib. I, Cod. *quæ res export. non deb.*; lib. II, Cod.; l. 1, Cod. *de littor. et itin. custod.*; lib. ult., § 1, ff. *locati conducti*. Voyez aussi Demornac. Loccenius, *De jure maritimo*, lib. I, cap. IV, n° 9, et Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, ch. III, art. 3.

biles principaux de la conduite des nations modernes, dans leurs rapports internationaux maritimes; de ce mobile qui depuis longtemps a remplacé le désir des conquêtes territoriales, de la jalousie mercantile. Pour la France, ou plutôt pour le monarque qui la gouvernait, il s'y mêlait encore un peu d'ambition; il avait rêvé, sinon la monarchie européenne, du moins une monarchie prépondérante; il avait créé une marine puissante, trop puissante même pour les bases sur lesquelles elle s'appuyait. Pour soutenir ses prétentions ambitieuses sur le continent, pour soutenir sa marine militaire, qui ne pouvait exister que par la marine marchande, il fut dans la nécessité de développer par tous les moyens les relations commerciales de la nation; lui aussi il fut en proie à la jalousie mercantile; lui aussi chercha à opprimer les peuples neutres pour profiter de leurs dépouilles; en même temps qu'il s'efforçait de leur faire reconnaître la suprématie de son pavillon, en exigeant d'eux le salut par la force et en pleine paix.

C'est à ces causes, que je ne cherche pas à dissimuler, qu'il faut attribuer la violation des principes sacrés du droit primitif, et des stipulations, non moins sacrées, des engagements les plus solennels, et la tyrannie exercée par la France sur les mers. Ce sont elles qui ont fait admettre dans les lois particulières la maxime atroce : *la propriété ennemie confisque le navire ami et tout ce qu'il porte*, tandis que les traités publics proclamaient le principe éternel : *navire libre, marchandises libres;* qui ont fait signer par la même main les traités de 1659, de 1677 et l'ordonnance de 1681.

Je dois faire remarquer ici une grave erreur commise par Valin. Cet auteur prétend que la jurisprudence que je blâme ici avec toute l'énergie de la conviction la plus profonde, est particulière à la France et à l'Espagne, c'est-à-dire qu'elle n'appartient qu'à la France, l'Espagne ayant, comme nous le verrons bientôt, suivi pas à pas la politique française sur ce point [1]. Valin avait oublié sans doute que l'Angleterre avait

[1] « Il est pourtant vrai de dire que cette jurisprudence nous est particulière, et à l'Espagne, et qu'ailleurs il n'y a que les marchandises de l'ennemi qui soient sujettes à

déjà suivi cette jurisprudence, et l'avait même officiellement proclamée longtemps avant l'époque où il écrivait, dans la fameuse convention de 1689 [1].

Quant à la disposition des règlements de 1704 et 1744, relative à la prohibition des denrées du crû ou de la fabrique ennemi, sans vouloir justifier la France de l'avoir adoptée, je crois cependant qu'elle doit être attribuée à une autre cause, ou du moins que cette autre cause est venue corroborer celles qui existaient et que je viens de signaler.

En 1704, et par conséquent dans la guerre de la succession espagnole, la France luttait contre l'Angleterre et la Hollande; or, ces deux puissances avaient déjà déclaré que les marchandises de cette nature étaient confiscables à bord des navires neutres; elles l'avaient déclaré, et de plus elles exécutaient cette déclaration avec une grande rigueur [2]. Cette disposition n'est donc en réalité qu'une mesure de représailles. Si cette circonstance est, comme je le crois, la cause principale de la mesure inique adoptée par la France, elle la rend légitime. Il est de principe, en effet, que l'un des belligérants est en droit d'exiger des peuples neutres, ce que ces derniers souffrent de l'autre belligérant. Or, si les nations pacifiques consentaient, même involontairement, à ce que la Hollande et l'Angleterre saisissent à bord de leurs bâtiments les denrées de crû ou de fabrique français, elles devaient souf-

confiscation. L'usage est même d'en payer le fret au capitaine du navire ami ou neutre, suivant l'article 275 du consulat de la mer, excepté lorsqu'il s'agit de marchandises de contrebande, auquel cas la confiscation est inévitable, tant du navire que des marchandises. » Valin, *Commentaire sur l'ordonnance de* 1681, liv. III, tit. IX, art. 7.

[1] Voyez les art. 2 et 3 de la convention du 22 août 1689, entre l'Angleterre et la Hollande, ci-dessus, tit. IX, ch. II, sect. II, note.

[2] La première tentative de cette mesure inique remonte à la guerre de 1689; dans la convention du 22 août, entre l'Angleterre et la Hollande, il est déclaré que toutes les marchandises du crû ou de fabrique de France seront saisissables à bord des navires neutres. Ces deux puissances vont même plus loin, elles déclarent confiscables le navire neutre sur lequel des denrées de cette nature seront saisies, et le reste de la cargaison. L'Angleterre et la Hollande renouvelèrent cette prétention lors de la guerre de la succession d'Espagne.

frir le même traitement de la part de la France. Je ferai seulement observer que cette dernière puissance, même dans le cas où elle exerçait ce droit, comme droit de représailles, et ce n'est qu'à ce titre qu'elle pouvait le faire légitimement, a fait perdre complétement ce caractère à la mesure par elle prise, en la faisant entrer dans une loi particulière permanente, en n'énonçant pas expressément que cette mesure était, par sa nature même, une exception aux principes, et ne devait durer que pendant le temps où ses ennemis l'emploieraient eux-mêmes contre elle. Cette faute est très-grave; elle a introduit dans la loi particulière de la France un excès de pouvoir qui y est demeuré écrit pendant soixante-quatorze ans, et dont elle a souvent usé dans un but autre que celui qui lui avait donné naissance; elle a donné lieu aux ennemis de la France de regarder comme une règle générale posée par ses lois, l'abus qui n'eût dû exister que pendant le temps où ils voudraient le maintenir eux-mêmes; et de plus de réclamer l'exercice de ce même droit à titre de représailles. Enfin, à l'égard des peuples neutres, cette circonstance a donné à une mesure, juste en elle, un caractère d'injustice et de violation de leurs droits, qu'il est impossible de méconnaître.

Nous entrons dans une ère nouvelle pour la législation intérieure française. Les colonies anglaises de l'Amérique du Nord venaient de secouer le joug de la mère patrie; la France, après avoir reconnu leur indépendance, se trouvait engagée dans la guerre pour la soutenir. Le premier traité conclu avec les nouveaux États-Unis, le 2 février 1778, consacrait le principe du droit international, *Navire libre, marchandises libres*, ce principe si souvent reconnu dans les actes solennels, toujours violé par les lois particulières et par les actes des peuples qui l'avaient sanctionné, et notamment par la France. Le 26 juillet 1778 parut un nouveau règlement conforme au principe du droit primitif, sur la question qui nous occupe, conforme à la lettre et à l'esprit des traités, et dont la base était la reconnaissance de l'immunité du pa-

villon[1]. Ce règlement contient une réserve importante, celle de revenir aux anciennes lois, si les ennemis de la France ne consentent pas à adopter le même principe, et si les puissances neutres souffrent qu'ils les violent. L'Angleterre persista pendant deux ans à exercer contre les marines neutres toutes les vexations, tous les abus de la force, qui avaient signalé les guerres antérieures, et cependant cette menace, de revenir à l'application des anciens règlements, ne fut exécutée qu'à l'égard de la Hollande.

Un arrêt du conseil du 14 janvier 1779 suspendit l'exécution du règlement de 1778 à l'égard de cette puissance, et la remit sous l'empire de ceux de 1704 et 1744. En mettant de côté un instant l'illégalité de la conduite d'une nation qui proclame des lois contre des peuples indépendants, qui les place, suivant son caprice, sous telle ou telle législation, je dirai que cette mesure était justifiée par la partialité que la Hollande montrait en faveur de l'Angleterre. Elle avait d'ailleurs un but politique, celui de forcer cette puissance à abandonner le parti de la Grande-Bretagne, ou du moins à lui retirer les avantages qu'elle lui accordait, et qui étaient incompatibles avec les devoirs de la neutralité ; ou enfin de la forcer à se déclarer ouvertement pour l'un des deux partis. Ce but atteint, l'exception qui pesait sur la navigation hollandaise fut révoquée, par un autre arrêt du conseil du 22 avril 1780.

Des doutes se sont élevés sur la question de savoir si le

[1] « Art. 1. Fait défense Sa Majesté à tous armateurs d'arrêter et conduire dans les ports du royaume les navires des puissances neutres, quand même ils sortiraient des ports ennemis ou qu'ils y seraient destinés, à l'exception toutefois de ceux qui porteraient des secours à des places bloquées, investies ou assiégées. A l'égard des navires des États neutres qui seraient chargés de marchandises de contrebande destinées à l'ennemi, ils pourront être arrêtés, et les marchandises seront saisies et confisquées ; mais les bâtiments et le surplus de la cargaison seront relâchés, à moins que lesdites marchandises de contrebande ne composent les trois quarts de la valeur du chargement ; auquel cas les navires et la cargaison seront confisqués en entier. Se réservant au surplus, Sa Majesté, de révoquer la liberté portée au présent article, si les puissances ennemies n'accordent pas la réciproque dans le délai de six mois, à compter du jour de la publication du présent règlement. »

règlement de 1778 contenait réellement la reconnaissance du principe : « Navire libre, marchandises libres [1]. » Il est vrai que cette disposition ne s'y trouve pas écrite textuellement; cependant il suffit de lire attentivement la loi pour voir qu'en réalité elle y est contenue. Le règlement est rédigé dans la même forme que les précédents, dans la forme prohibitive. L'article 1er contient : défense à tous armateurs d'arrêter et de conduire dans les ports du royaume, les navires des puissances neutres, quand même ils sortiraient des ports ennemis ou qu'il y seraient destinés, à l'exception toutefois : 1° de ceux qui porteraient des secours à des places bloquées, investies ou assiégées; 2° et de ceux qui portent des objets de contrebande destinés à l'ennemi. Sauf ces deux exceptions, les seules qui se trouvent dans l'article 1er du règlement, les seules qui résultent du règlement tout entier, il est défendu aux armateurs d'arrêter les bâtiments neutres. Il est donc évident que ni l'origine ni la propriété des marchandises chargées sur les navires des peuples pacifiques, ne sont plus regardées comme des causes de confiscation. S'il pouvait rester quelques doutes, la disposition finale de l'article 1er doit les lever entièrement. Elle porte que le roi se réserve de revenir sur la liberté par lui reconnue, si les ennemis n'accordent pas la même concession dans le délai de six mois. Cette réserve suffit pour montrer la portée de l'article. Il est d'ailleurs à remarquer que l'arrêt du conseil du 14 janvier, rendu en exécution de la réserve faite à la fin de l'article 1er, pour priver les Hollandais du bénéfice de cet article, replace cette nation sous l'empire des articles 1, 2, 3, 4 et 5 du règlement de 1744. Or, les articles 3 et 4 prononcent la confiscation des marchandises du crû ou de fabrique de l'ennemi chargées sur les bâtiments neutres; l'ar-

[1] « On aurait pu douter d'abord si par ces termes : *quand même ils sortiraient des ports ennemis ou qu'ils y seraient destinés*, le règlement affranchissait de la prise les effets trouvés sur des navires neutres, qui non-seulement sortiraient des ports ennemis ou qui y seraient destinés, mais même appartiendraient actuellement à l'ennemi. » Merlin, *Répertoire de jurisprudence*, v° *Prise maritime*, § 3, art. 3.

ticle 5 est celui qui déclare de bonne prise la propriété ennemie trouvée à bord des navires amis; d'où on doit conclure que le règlement de 1778 ne contient pas ces trois dispositions, puisque, dans ce cas, il eût été complétement inutile de remettre la Hollande sous l'application d'une loi antérieure, la loi nouvelle contenant les mêmes principes. Il me paraît donc incontestable que le règlement français de 1778 est basé sur le principe.

Merlin nous a parlé des doutes élevés sur la portée du règlement de 1778; mais le savant magistrat les combat immédiatement par une argumentation complète, qui nous a fourni notre réponse [1], et que Massé adopte également [2]. Au reste, le texte du règlement ne me paraît pas de nature à faire naître ces doutes, et c'est toujours dans le sens de la liberté qu'il été appliqué.

Le règlement de 1778 constate un progrès immense; mais je dois convenir qu'il est loin d'être complétement d'accord avec le droit primitif. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler que la liberté commerciale est un droit absolu des nations; droit auquel la guerre ne porte aucune atteinte à l'égard des peuples qui ne la font pas; droit que les belligérants sont dans l'obligation de respecter. D'un autre côté, les nations en guerre n'ont pas le pouvoir de dicter des lois aux nations pacifiques, et cependant, sans nous occuper en ce

[1] « Mais ce qui prouve évidemment que telle était l'intention du règlement, c'est l'art. 1er d'un arrêt du conseil du 14 janvier 1779, par lequel « la république des Provinces-Unies n'ayant pas obtenu de la cour de Londres une liberté pour la navigation égale à celle que le roi avait conditionnellement promise à son pavillon, et que ses traités avec l'Angleterre lui assuraient, Sa Majesté révoque, à l'égard des sujets de ladite république, les avantages annoncés par l'art. 1er du règlement (du 26 juillet 1778) et veut, en conséquence, que les art. 1, 2, 3, 4 et 5 du règlement du 21 octobre 1744 soient provisoirement exécutés à l'égard des bâtiments de la république. » On a vu que, d'après l'art. 5 du règlement de 1744, le pavillon ne garantissait ni de la saisie ni de la confiscation les marchandises appartenant aux ennemis de Sa Majesté; et remettre cet article en vigueur à l'égard des Hollandais, par dérogation au règlement du 26 juillet 1778, c'était dire bien clairement que le règlement du 26 juillet 1778 avait abrogé cet article. » Merlin, *loc. cit.*

[2] Voyez Massé, *Droit commercial*, liv. II, tit. 1, ch. II, sect. II, § 3, art. 1, t. I, p. 237, à la note.

moment [1] des autres dispositions du règlement, nous voyons le roi de France accorder aux neutres, c'est-à-dire à des sociétés indépendantes, la concession de la liberté de commerce, et menacer même de la leur retirer dans certains cas prévus. C'est un souverain qui parle en maître, et réellement il n'est ni souverain ni maître à l'égard des étrangers. Il accorde une faveur, il ne reconnaît pas un droit; et cependant c'était un droit qu'il fallait reconnaître, et non une faveur qui était réclamée. Sous ce point de vue, le règlement de 1778 est loin de satisfaire aux devoirs de son auteur; il est loin d'être d'accord avec la loi secondaire et avec le droit primitif. Néanmoins nous reconnaissons qu'il consacre un progrès réel et important.

Depuis cette époque, la France a continué avec une louable persévérance à suivre la voie qu'elle venait d'ouvrir. La neutralité armée de 1780, en forçant l'Angleterre à respecter les droits des nations pacifiques, permit d'exécuter littéralement les traités et d'appliquer les principes du droit primitif, qui, sans cette circonstance, auraient été, comme par le passé, foulés aux pieds : ce qui eût mis la France dans l'alternative ou de revenir aux maximes de 1704, ou au moins de 1744, ou de voir les propriétés de ses sujets confisquées sur les navires neutres, alors qu'elle laissait libres celles de ses ennemis protégées par le pavillon pacifique. Dans ce cas, il est constant que l'on ne saurait exiger d'un belligérant qu'il respecte les droits des neutres violés contre lui par son adversaire.

Au moment où la Révolution française souleva contre elle toutes les nations de l'Europe, le 14 février 1793, la Convention nationale rendit un décret aux termes duquel les lois anciennes sur les prises doivent continuer à recevoir leur exécution, c'est-à-dire qu'elle confirma toutes les dispositions du

[1] Nous aurons à examiner les divers articles de ce règlement dans les titres suivants, et surtout lorsque nous nous occuperons des preuves de propriété des navires neutres et des papiers de bord. Voyez apres tit. XI, *De la visite des bâtiments neutres.*

règlement de 1778 [1]. A cette même époque, un ordre du conseil britannique, violant tous les traités, tous les principes du droit des gens, mettait la France entière en état de blocus, prononçait la saisie et la confiscation de tous les navires neutres destinés pour les ports de cette nation, enfin déclarait de bonne prise toutes les propriétés françaises chargées à bord des navires neutres. Ce fut alors que la Convention publia le décret du 9 mai 1793, décret de représailles motivé, nécessité par l'obéissance des neutres aux injustes exigences de l'Angleterre [2]. D'après ses dispositions, les propriétés ennemies sont saisissables à bord des navires neutres, mais le navire lui-même et le surplus de la cargaison sont libres ; ce sont à cet égard les prescriptions de l'article 5 du règlement de 1744. Mais la loi nouvelle est beaucoup plus libérale que le règlement ancien ; adoptant complétement les principes du consulat de la mer, bien qu'elle n'agisse que par représailles, elle accorde au navire neutre le fret entier, tel qu'il avait été convenu avec le chargeur ennemi, et une indemnité pour le retard causé par la saisie.

Il faut observer que, dès le 1er juillet 1793, le gouvernement français déclara que, voulant exécuter les conventions contenues en l'article 16 du traité du mois de février 1778 avec les États-Unis d'Amérique, le décret ne serait pas appli-

[1] L'art. 5 de la loi du 14 février 1793 est ainsi conçu : « Les lois anciennes concernant les prises continueront à être exécutées jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné. » Voyez *Bulletin des lois*, t. VI, p. 416. Massé, dans son ouvrage, *Droit commercial*, parle d'un décret du 14 janvier 1793. J'ai en vain cherché à cette date un acte législatif relatif aux prises maritimes ; c'est sans doute une erreur commise dans l'indication du mois, erreur facile à reconnaitre.

[2] « Art. 1. Les bâtiments de guerre et corsaires français peuvent arrêter et amener dans les ports de la république les navires neutres qui se trouveront chargés en tout et en partie de comestibles appartenant à des neutres et destinés pour des ports ennemis. Art. 2. Les marchandises appartenant aux ennemis seront déclarées de bonne prise et confisquées au profit des preneurs... Art. 3. Dans tous les cas, les navires neutres seront relâchés du moment où le déchargement des marchandises saisies aura été effectué ; le fret en sera payé au taux où il aura été stipulé par les chargeurs. Une juste indemnité sera accordée, à raison de leur détention, par les tribunaux qui doivent connaitre de la validité des prises... » *Bulletin des lois*, t. IX, p. 52.

qué aux navires de cette république. La même exception fut accordée à la Suède et au Danemark, envers lesquels la France était également liée par des traités formels. D'ailleurs ces trois puissances résistaient, autant qu'elles le pouvaient, aux prétentions de l'Angleterre. Enfin l'application du décret de 1793 fut encore suspendue en faveur de tous les peuples qui avaient, antérieurement, consenti avec la France des traités consacrant les droits du pavillon neutre, c'est-à-dire en faveur de presque tous les peuples maritimes. Ces exemptions furent sanctionnées par loi du 21 septembre 1793 et par celle du 13 nivôse an III [1]. Ainsi, au milieu des calamités qui l'accablaient, la France, forcée de suivre son ennemi sur le terrain où elle était attaquée, manifeste son respect pour les principes du droit des gens. Elle a soin de borner les représailles, qu'elle avait le droit d'exercer, dans les limites les plus étroites possibles.

Ce fut dans ces circonstances, et au moment même où ils jouissaient de l'exception, faite en leur faveur, aux mesures nécessitées par la conduite de l'Angleterre, que les États-Unis d'Amérique signèrent avec cette puissance le traité de 1794, ratifié en 1795 [2]. La France considéra ce traité comme un acte hostile, comme une faveur accordée aux Anglais. Profitant de l'une des dispositions de celui de 1778, aux termes de laquelle les parties s'étaient engagées à considérer comme communs à chacune d'elles tous les avantages, toutes les faveurs que l'une des deux pourrait accorder à une nation étrangère, le Directoire, par arrêté du 12 ventôse an V, déclara qu'il regardait comme acquis à la France le droit de

[1] Cette loi porte pour titre : *Loi sur les finances et le crédit public*; l'art. 7 est ainsi conçu : « La Convention nationale enjoint à tous les agents de la république, à tous commandants de la force armée, aux officiers civils et militaires, de faire respecter et observer dans toutes leurs dispositions les traités qui unissent la France aux puissances neutres de l'ancien continent et aux États-Unis d'Amérique ; aucune atteinte ne sera portée à ces traités. Toutes dispositions qui pourraient leur être contraires sont annulées. » *Bulletin des lois*, an V, 1er trim., t. XI, bull. 107, n° 559.

[2] Sur ce traité, que j'ai déjà cité, voyez ci-dessus la sect. II, et le tit. 8, sect. II, § 2.

confisquer les proriétés ennemies chargées à bord des navires américains [1].

La base adoptée par le Directoire pour appuyer cet arrêté peut être vraie ; mais je crois qu'il eût été beaucoup mieux fondé s'il eût invoqué les principes du droit primitif, et ceux du droit secondaire des deux nations. En effet, les Américains avaient fait l'abandon de l'un de leurs droits en faveur de l'un des belligérants, abandon qu'ils ne pouvaient faire sans accorder les mêmes avantages à l'autre. Ils avaient donc méconnu le devoir essentiel de la neutralité, l'impartialité ; ils étaient coupables de violation du droit primitif. En consentant la stipulation du traité du 19 novembre 1794 avec les Anglais, alors en guerre avec la France, en la consentant dans les termes exprès employés dans l'article 17, c'est-à-dire pendant la durée de la guerre existante seulement [2], les États-Unis avaient violé l'esprit et la lettre du traité du 6 février 1778, et par conséquent le droit secondaire. Cette double culpabilité était de nature à justifier pleinement les représailles de la France. Il me paraît que le décret du 15 ventôse an V trouvait dans cette argumentation une base plus réelle et plus solide que celle sur laquelle il est appuyé.

[1] Le préambule assez long de cette loi explique les causes qui forcent la France à se départir de la modération qu'elle a toujours montrée dans ses relations avec les peuples neutres et à violer leurs droits. L'art. 3 porte : « Le Directoire exécutif rappelle à tous les citoyens français que le traité passé le 6 février 1778, entre la France et les États-Unis d'Amérique, a été, aux termes mêmes de son deuxième article, modifié de plein droit par celui qui a été passé à Londres le 19 novembre 1794, entre les États-Unis d'Amérique et l'Angleterre. En conséquence, d'après l'art. 17 du traité de Londres du 19 novembre 1794, transcrit ci-dessus, toute marchandise ennemie, ou non suffisamment constatée neutre, chargée sous pavillon américain, sera confisquée; mais le bâtiment à bord duquel elle aura été trouvée sera relâché et rendu au propriétaire... » *Bulletin des lois*, an V, 1er sem., t. XVII, bull. 111, nº 1049.

[2] L'art. 12 de ce traité porte : « Il est convenu que cet article, ainsi que toutes les dispositions qu'il renferme, subsisteront tout le temps que durera la guerre dans laquelle S. M. est aujourd'hui engagée, et deux années au delà de ce terme... Les deux parties renouvelleront alors leurs discussions, et chercheront à déterminer s'il est vrai qu'il y ait des cas où la propriété ennemie puisse être protégée par le pavillon neutre, et quels sont ces cas... » De Martens, *Rec.*, t. V, p. 637, et Lampredi, *Du commerce des neutres*, 2e part.

Le 20 décembre 1799, un arrêté consulaire rapporta toutes les dispositions qui avaient été nécessitées par la conduite des ennemis de la France, et ordonna que le règlement de 1778 serait seul exécuté.

Les événements qui survinrent pendant la guerre de 1803 à 1815 firent encore dévier la France de la conduite qu'elle avait adoptée, et qu'elle paraissait vouloir suivre avec persévérance. A cette époque funeste pour les nations pacifiques, il ne peut pas être question du droit des gens; tous les principes sont renversés, tous les traités sont violés; les lois internationales, primitive et secondaire, sont déchirées et remplacées par les passions les plus acharnées que les belligérants déploient de part et d'autre. Les neutres deviennent les victimes muettes et passives de ce conflit sans exemple dans l'histoire. Je ne crois pas devoir analyser les actes publiés dans cette crise, ils ne peuvent pas être considérés comme des lois intérieures de la France. Je ne chercherai pas à les justifier, bien que cette puissance n'ait agi que par représailles, que, par conséquent, elle ait une excuse fondée sur le droit lui-même; et que d'ailleurs toutes ces dispositions portaient en elles le caractère provisoire, et se terminaient toujours par l'offre de revenir à l'exécution des principes du droit international, dès que l'ennemi consentirait de son côté à les exécuter[1].

[1] La loi du 13 nivôse an III se termine ainsi : « Art. 5. La présente loi, applicable à toutes les prises qui ont été faites depuis la déclaration de guerre, cessera d'avoir son effet dès que les puissances ennemies auront déclaré libres et non saisissables, quoique destinés pour les ports de la république, les comestibles qui seront propriétés neutres, et les marchandises chargées sur des navires qui appartiendront au gouvernement ou aux citoyens français. » La même déclaration se trouve à la fin du décret du 27 décembre 1807, connu sous le nom de décret de Milan. L'art 4 porte : « Ces mesures, qui ne sont qu'une juste réciprocité pour le système barbare adopté par le gouvernement anglais, qui assimile sa législation à celle d'Alger, cesseront d'avoir leur effet pour toutes les nations qui sauraient obliger le gouvernement anglais à respecter leur pavillon. Elles continueront d'être en vigueur pendant tout le temps que ce gouvernement ne reviendra point aux principes du droit des gens qui règlent les États civilisés dans l'état de guerre. Les dispositions du présent décret seront abrogées et nulles par le fait que le gouvernement anglais sera revenu aux principes du droit des gens, qui sont aussi ceux de la

La loi intérieure de la France, sur la question dont nous nous occupons, est encore aujourd'hui le règlement du 26 juillet 1778. La règle adoptée par cette puissance est *Navire libre, marchandises libres*. C'est le principe du droit primitif. Il est à désirer que cette loi déjà ancienne soit révisée et promulguée de nouveau, afin de consacrer le même principe, mais en le dégageant des formules qui lui donnent un caractère de concession, caractère faux et très-propre à égarer le jugement des peuples belligérants, en leur persuadant qu'ils ont le droit et le pouvoir de retirer, de révoquer les concessions qu'ils ont eu le pouvoir de faire.

En 1854, la France, réunie avec l'Angleterre pour mettre un frein à l'ambition de la Russie, conclut avec la première une de ces conventions de guerre qui sont de véritables lois intérieures, par laquelle les deux parties s'engagèrent à respecter le principe : *Navire libre, marchandises libres*. A la suite de cette convention, le principe fut officiellement proclamé par décret impérial [1].

L'Espagne est la seule puissance qui, comme la France, ait, sur les questions dont nous parlons, des lois intérieurs fixes et permanentes. Depuis le commencement du XVIIIe siècle, ses lois ont été calquées sur celles de la nation dont les intérêts et la politique ont été presque constamment semblables aux siens. Les ordonnances espagnoles de 1702 et 1718 ne sont en quelque sorte que la reproduction des actes français de 1681 et de 1704. Celle du 1er juillet 1779 adopte les principes du règlement de 1778. Il me paraît donc inutile de faire l'analyse de ces diverses lois. Mais ce qu'il importe essentiellement de constater, c'est que la législation intérieure actuelle de l'Espagne est basée sur le principe *Navire libre, marchandises libres*.

La Russie n'a pas de lois permanentes sur le sujet qui nous

justice et de l'honneur. » Voyez *Bulletin des lois*, 1808, 1er sem., et le *Mémoire officiel de* 1812, pièce justificative n° 43; de Martens, *Nouveau recueil*, t. I, p. 452.

[1] Voyez la déclaration du 29 mars 1854; *Bulletin des lois*, 1854, 1er sem., p. 851.

occupe; cependant, le 31 décembre 1787, au moment même où elle commençait la guerre contre la Porte Ottomane, elle publia une ordonnance sur la course, qui porte un caractère de permanence qu'il est impossible de méconnaître. Je crois qu'elle serait considérée comme étant encore en vigueur, si une guerre nouvelle éclatait entre les deux nations. Mais elle est spéciale pour la mer Méditerranée, et même pour les parties orientales de cette mer. Le règlement du 31 décembre 1787 est basé sur la liberté du pavillon neutre, bien qu'il n'énonce pas le principe d'une manière formelle; il limite les cas où les armateurs russes peuvent arrêter les navires neutres, et dans ces cas prévus ne se trouve pas celui où le bâtiment aurait des propriétés ennemies à bord. En un mot, il procède de la même manière que le règlement français de 1778 [1].

La Russie n'a pas de lois formelles; cependant on peut regarder cette puissance comme liée par les déclarations des 28 février 1780 et 7 novembre 1807, consacrant toutes les deux les droits du pavillon neutre, conformément aux bases de la neutralité armée [2], et par celle du 6 mai 1789, relative au commerce neutre dans la Baltique. Cette déclaration, faite pendant la guerre entre la Russie et la Suède, quoique assez explicite, l'est moins cependant que celles que je viens de citer [3].

[1] Voyez de Martens, *Recueil*, t. IV, p. 336, et Lampredi, *Du commerce des neutres*, 2e part., p. 359.

[2] La déclaration du 28 février 1780 pose quatre principes fondamentaux du droit des neutres; le second est formulé dans les termes suivants : « Que les effets appartenant aux sujets desdites puissances en guerre soient libres sur les vaisseaux neutres, à l'exception des marchandises de contrebande. » Voyez de Martens, t. III, p. 158. La déclaration de guerre du 7 novembre 1807 a déjà été citée et transcrite ci-dessus dans la section 2e.

[3] « En conséquence, S. M. fait savoir à tous ceux à qui il appartiendra, que les ordres les plus stricts ont été donnés aux commandants de ses forces maritimes dans la Baltique, d'accorder la protection la plus décidée à tous les bâtiments marchands qui viendront visiter cette mer, durant la guerre... en exceptant seulement de ce nombre les bâtiments marchands qui voudraient porter des munitions de guerre aux ennemis de la Russie, attendu que celles-ci, selon l'usage universellement reçu, sont

Les autres nations européennes n'ont pas de lois intérieures permanentes sur la course, et sur la conduite qu'elles veulent observer envers les peuples pacifiques. Lorsque la guerre éclate, elles notifient aux puissances neutres les règles qu'elles comptent suivre à l'égard de la navigation des peuples pacifiques, pendant la durée des hostilités. Souvent même, dans le cours de la guerre, elles changent complétement leurs lois intérieures, ou du moins les modifient, et portent ces changements ou ces modifications à la connaissance des peuples neutres, par la voie diplomatique. Ces lois, ces règlements n'ont d'autre durée que celle des hostilités, lorsqu'ils ne sont pas abrogés avant la fin de la guerre.

Au point de vue de l'omnipotence réclamée par les belligérants, cette manière d'agir est plus rationnelle et plus logique que celle suivie par la France. En effet, cette dernière puissance, à l'époque ou ses lois intérieures étaient en opposition absolue avec tous les actes solennels par elle consentis, ne pouvait invoquer aucune excuse pour pallier la contradiction flagrante qui se trouvait entre son droit privé et son droit public, entre ses actions et ses conventions. Cette contradiction était permanente, elle existait même en temps de paix ; tandis que les nations qui procèdent par notifications au moment de la guerre, pendant la guerre, qui, en un mot, se dirigent d'après les circonstances seules, ont toujours à invoquer à leur aide l'impérieuse nécessité du moment ; elles ont un masque toujours prêt pour couvrir leurs véritables intentions.

Toutes les puissances du nord de l'Europe, la Suède, le Danemark, la Prusse, les villes anséatiques, ainsi que l'Autriche, ont eu peu d'occasions de publier des proclamations sur le commerce neutre, et toujours elles les ont rédigées dans un esprit de sagesse et de modération, qui prouve leur respect pour tous les droits du pavillon neutre. Les gouvernements de Suède et de Danemak, dont la conduite comme

considérées comme une contrebande et susceptibles de confiscation. » De Martens, t. IV, p 428.

neutres fut toujours si ferme, si énergique, ne se sont que très-rarement écartés des principes de la loi primitive. Les États maritimes de l'Italie, à cause de leur faiblesse peut-être, mais surtout, comme je le crois, à cause de leurs convictions, ont, lorsqu'ils en ont eu l'occasion, prouvé qu'ils étaient disposés à maintenir les droits et l'indépendance du pavillon pacifique. Enfin la Turquie elle-même, que l'on est trop souvent porté à regarder comme étrangère au droit international, s'est toujours placée dans les rangs des nations qui respectent l'immunité du pavillon. Les États-Unis d'Amérique ont également adopté cette politique. Il serait beaucoup trop long, et inutile, je crois, de rappeler et d'analyser ici toutes les proclamations de ces diverses nations ; il suffit de constater que toutes reconnaissent et pratiquent la maxime : *Navire libre, marchandises libres.*

L'Angleterre, comme les puissances dont je viens de parler, n'a pas de lois permanentes; elle publie, au commencement de la guerre, les instructions par elles données aux commandants de ses vaisseaux et à ses corsaires, à l'égard du commerce neutre, et fait ainsi connaître aux peuples pacifiques la somme de liberté qu'elle consent à leur accorder pendant la durée des hostilités. Plus qu'aucune autre nation, elle est dans l'usage de modifier, pendant la guerre, la conduite par elle adoptée. Il est important d'examiner la marche suivie par cette nation, la seule qui, aujourd'hui, soutienne la maxime opposée à la règle de la loi primitive. Cependant je ne crois pas devoir remonter au delà de la fin du XVII[e] siècle.

L'Angleterre avait déjà souscrit un grand nombre de traités, dans lesquels elle avait reconnu que le pavillon neutre couvre et protége les marchandises chargées sur le bâtiment, et notamment celui de 1677, lorsqu'elle se trouva de nouveau engagée dans une guerre contre la France. La Hollande alors, placée sous son influence, était son alliée. Elle notifia aux puissances neutres la fameuse convention du 22 août 1689 [1].

[1] J'ai déjà donné le texte de cette convention dans le titre précédent, en parlant du blocus; c'est qu'en effet elle contient non-seulement les dispositions dont je

Cette interdiction générale du commerce, cette confiscation en masse, dispensait d'entrer dans aucun détail sur la question de la propriété des marchandises chargées à bord des navires neutres ; elle comprenait tous les cas, et confisquait toujours le navire et la cargaison. Les dispositions si tyranniques de cette convention ne furent pas acceptées par les puissances neutres. Après avoir fait, en vain, d'énergiques représentations, la Suède et le Danemark s'unirent pour protéger leur indépendance attaquée, et déclarèrent qu'ils résisteraient par la force aux prétentions des deux alliées ; cette attitude énergique de deux nations, dont cependant la marine n'était pas formidable, imposa à l'Angleterre ; la convention de 1689 ne reçut pas son exécution.

Le traité d'Utrecht (1713) stipula de nouveau, et avec beaucoup de soin, la liberté de la navigation neutre ; toutes les autres conventions, conclues vers cette époque et pendant toute la durée du xviiie siècle, par la Grande Bretagne, contiennent la même stipulation. Cependant, dès que les hostilités commencèrent, en 1744 et en 1755, les ordres du conseil britannique, notifiés aux peuples neutres, prirent pour base la maxime : le pavillon neutre ne protége pas la propriété ennemie, et même les prétentions, plus exorbitantes encore, contenues dans la convention de 1689. Il en fut de même au commencement de la guerre de l'indépendance américaine. Mais, à cette époque, l'Angleterre rencontra une barrière inattendue, qui la força, sinon à reconnaître complétement le principe du droit international, du moins à y conformer sa conduite.

Les nations neutres, mieux éclairées sur leurs droits, sûres d'ailleurs d'être soutenues par la France, qui venait de

m'occupe en ce moment, mais une déclaration de mise en état de blocus de tous les ports, anses et rades appartenant au roi T.-C. Il est extraordinaire de voir la Hollande partie dans un traité de cette nature ; mais il ne faut pas perdre de vue qu'à cette époque, cette puissance, qui devait sa prospérité à la liberté du commerce, était sous l'influence tyrannique de Guillaume III. Voyez à ce sujet de Rayneval, *De la liberté des mers*, t. I, p. 67.

publier le règlement de 1778, et qui l'exécutait avec loyauté, s'étaient réunies pour soutenir leur indépendance, et se montraient disposées à employer la force des armes pour résister aux violences tyranniques de l'Angleterre. Cette puissance ne pouvait, à cette époque, s'exposer à faire passer du côté de ses ennemis tous les neutres coalisés, ni même disposer de forces assez nombreuses pour les forcer à subir la loi inique qu'elle voulait leur imposer; elle fut donc forcée de revenir à l'exécution des principes par elle reconnus dans tous les traités solennels, mais qu'elle avait l'habitude de violer toujours. Il faut remarquer que, dans cette circonstance, la Grande-Bretagne conforma, il est vrai, sa conduite aux principes, mais qu'elle ne rétracta pas ses ordres, qu'elle ne se départit jamais de la théorie par elle soutenue. Elle fléchit en fait, mais en soutenant qu'elle avait le droit d'agir comme elle l'avait toujours fait précédemment; elle prétendit toujours que les neutres ne devaient qu'à sa modération, à sa clémence, la liberté, la sécurité qu'ils ne croyaient devoir, eux, qu'à leurs droits et à l'attitude énergique qu'ils avaient prise pour les maintenir.

Le traité de Paris de 1783, en mettant fin à cette guerre, et celui de 1786, renouvelèrent encore les stipulations si souvent et si inutilement faites sur les droits du pavillon neutre. Peu de temps après, les guerres de la Révolution française éclatèrent; l'Angleterre, ne pouvant plus craindre le retour de la neutralité armée, renouvela les attentats par elle commis contre la navigation des peuples pacifiques. La propriété ennemie fut de nouveau confisquée sur les bâtiments neutres. Les ordres du conseil britannique des 18 juin, 6 novembre 1793 et 8 janvier 1794, contiennent les instructions données aux commandants des vaisseaux de guerre et aux corsaires anglais. Le second de ces documents prononce la confiscation de tout navire ayant à bord des marchandises du crû des colonies françaises, ou destinées pour ces colonies[1]. Le troi-

[1] « Les commandants des vaisseaux de guerre et des corsaires, ayant lettres de marque contre la France, arrêteront et détiendront tous bâtiments chargés de

sième confirme le premier, en ajoutant cependant la confiscation de tout navire neutre ayant à bord des denrées du crû des colonies françaises appartenant à un Français, quel que soit d'ailleurs le lieu de leur destination [1]. Dans ces divers cas, la confiscation ne se borne pas à la marchandise dont le transport est injustement prohibé, elle s'étend au navire et au surplus de la cargaison. Nous venons de voir comment la France crut devoir répondre à ces lois iniques.

Il est à remarquer que dans ces actes la maxime anglaise : la propriété ennemie est confiscable à bord des navires neutres, ne se trouve pas positivement énoncée. Quelle est la cause qui empêcha l'Angleterre de proclamer le principe sur lequel elle prétend appuyer sa conduite? Peut-être craignait-elle d'éveiller le souvenir encore si récent de la neutralité armée, et du succès que cette coalition avait obtenu. Cependant cela est peu probable.

La Grande-Bretagne avait alors pour alliée la Russie, qui avait été l'âme de la coalition de 1780 ; la Suède et le Danemark luttaient, il est vrai, avec énergie contre les prétentions anglaises ; ces deux puissances s'étaient même unies pour former une plus grande résistance [2] ; mais elles étaient trop

marchandises du produit de quelques colonies appartenant à la France, ou portant des provisions ou autres articles à l'usage desdites colonies, et les poursuivront devant nos cours d'amirauté, pour leur être adjugés ainsi que les cargaisons. » Ordre du conseil du 6 novembre 1793. *Mémoire de* 1812, p. 93.

[1] L'ordre du conseil du 8 janvier 1794, après avoir prononcé la confiscation de tous les navires chargés de produits des îles françaises ou destinés pour un port desdites îles ou d'Europe, ajoute : « 2° Ils arrêteront, pour être condamnés légalement, tous bâtiments avec leurs cargaisons du produit desdites îles, qui seraient la propriété des sujets de la France, quel que soit le port pour lequel ils seraient destinés. » *Mémoire de* 1812, pièce justificative n° 29, p. 98.

[2] Voyez le traité du 27 mars 1794, entre la Suède et le Danemark. Les art. 1, 2 et 3 expliquent avec beaucoup de modération les prétentions des deux puissances alliées; l'art. 4 porte : « LL. MM., fondant sur une base si juste la revendication et le maintien de leurs droits incontestables, donneront à la navigation légitime de leurs sujets, lorsqu'elle sera circonscrite dans les termes des traités subsistants, et conforme à ces mêmes traités, toute la protection qu'elle mérite envers tous ceux qui, au mépris de ce que LL. MM. attendent et espèrent, voudraient et tenteraient de troubler leurs sujets dans l'exercice légal de droits sanctionnés, dont la jouissance ne saurait être refusée aux nations neutres et indépendantes. Art. 5. Pour

faibles pour faire ombrage aux dominateurs des mers. Ce n'est donc pas à ce motif qu'il faut attribuer la réserve anglaise. Il en est un autre, et je ne crois pas me tromper en disant que la cause de ce silence est dans l'aggravation même que la politique britannique faisait peser sur les navigateurs neutres. Jusqu'à cette époque, en effet, si la Grande-Bretagne soumettait à la confiscation, non-seulement la propriété neutre saisie à bord du navire neutre, mais encore le navire lui-même et le surplus de la cargaison, elle était en général dans l'habitude de proclamer la maxime du consulat de la mer, aux termes de laquelle la propriété ennemie seule est confiscable, le navire et le reste du chargement doivent être mis en liberté. Elle promulguait cette maxime comme base de sa politique, et la violait toujours. Plus puissante, et n'ayant rien à craindre du très-petit nombre et de la faiblesse des nations neutres, à l'époque dont nous parlons, elle ne voulut pas même promulguer cette loi d'une manière claire et précise, pour ne pas être dans la nécessité de la violer. C'est, je crois, le seul motif de ce silence qui semble inexplicable.

Le Danemark se fit remarquer dans cette circonstance par ses efforts pour résister aux ordres du conseil britannique, ou du moins pour obtenir leur révocation. Abandonné d'abord par la Suède, il se trouva seul à refuser d'accéder aux mesures prises par l'Angleterre et aux pressantes sollicitations de la Russie. La réponse de son ministre, M. de Bernstoff, est demeuré un modèle de force et d'énergie, en même temps que de modération. Les droits des peuples neutres y sont retracés avec une lucidité vraiment remarquable. Elle suffirait seule pour placer son auteur parmi les hommes les plus célèbres de la diplomatie, si tous les actes de sa vie politique

atteindre le but qu'elles se proposent, LL. MM. s'engagent à équiper chacune, aussitôt que la saison pourra le permettre, une escadre de huit vaisseaux de ligne, avec un nombre proportionné de frégates, et de les pourvoir de tout ce qui sera nécessaire pour leur faire tenir la mer. » Voyez de Martens, *Recueil*, t. V, p. 606, et *Mémoire de* 1812, n° 21, p. 93.

n'avaient pas établi qu'il était, comme le dit Massé, un des ministres les plus distingués qui aient été appelés à gouverner les peuples [1]. La Suède revint bientôt de son erreur et se joignit au Danemark. Ce fut alors que les deux puissances conclurent le traité de 1794 dont je viens de parler. Leurs flottes combinées protégèrent efficacement les bâtiments neutres dans les mers du Nord, mais leur action ne pouvait s'étendre plus loin, et toutes les réclamations restèrent infructueuses. Il me paraît hors de doute que la conduite si noble et si énergique du Danemark, à cette époque, fut la cause première de la haine conçue par l'An-

[1] La Prusse et la Russie s'étaient jointes à l'Angleterre pour engager le Danemark à accepter la ligne de conduite tracée par les ordres du conseil britannique; ces trois puissances prétendaient que la nature exceptionnelle de la guerre alors existante justifiait les mesures *exceptionnelles* proposées. Il faut remarquer que, verbalement du moins, le ministère anglais reconnaissait que ces mesures sortaient des règles ordinaires du droit des gens. Dans la note du 28 juillet 1793, le ministre danois déclare qu'il doit combattre ce principe absurde que la nature différente d'une guerre peut altérer la nature des traités, et que les puissances belligérantes puissent faire des conventions portant préjudice à un tiers, et faire retomber sur les neutres le poids de la guerre; qu'il croit que les principes de la neutralité ne peuvent se concilier avec des mesures qui les anéantissent; que S. M. danoise, toujours fidèle aux traités et aux devoirs de la neutralité, ne peut comprendre comment on a pu donner aux commandants des instructions si contraires aux conventions : ce qui l'oblige à protester contre ces instructions, comme étant une infraction manifeste aux lois les plus sacrées qui existent parmi les hommes. A cette note était joint un mémoire dans lequel la question était traitée en droit avec le plus grand soin. L'étendue de ces documents ne me permet pas de les rapporter ici, mais je ne saurais trop engager les hommes qui s'occupent de ces graves matières à les lire avec soin. Ils sont rapportés dans le *Recueil* de de Martens, t. V, p. 574 et suiv. Ce mémoire se trouve en outre dans Lucchesi Palli, *Principes du droit public maritime*, p. 89. Voici au reste un extrait de la réponse faite par le comte de Bernstoff aux notes dans lesquelles la Russie pressait le Danemark d'accéder aux mesures décrétées par l'Angleterre... « Que la déclaration de la Russie ne concerne nullement le Danemark, puisque rien ne prouve qu'il ait fait porter des munitions de guerre en France; que la restriction du commerce des grains, telle qu'on l'entend aujourd'hui, peut être une chose assez indifférente au parti que l'impératrice embrasse, mais qu'il n'en est pas ainsi pour le Danemark, parce qu'une telle condescendance entrainerait le sacrifice de ses droits, de ses traités et de son indépendance, qu'il veut maintenir; qu'au reste, la cour de Copenhague s'abstiendra d'entrer dans un examen plus sérieux de cette affaire, puisque l'impératrice a cru devoir récuser le seul juge que l'on pourrait reconnaître, *le droit commun des nations*...» Voyez Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. II, art. 2.

gleterre contre cette puissance, haine qui eut des résultats si terribles en 1801 et en 1807 [1].

A la rupture de la paix d'Amiens, l'Angleterre recommença l'application de son système, mais avec une rigueur jusqu'alors inconnue. J'ai déjà parlé des désordres de cette époque funeste pour les peuples pacifiques ; il me suffira de dire ici que ce n'est plus seulement l'application du système sanctionné par le consulat de la mer; ce n'est plus même la maxime déjà si atroce : *propriété ennemie confisque le navire qui la porte et le surplus de la cargaison;* c'est la défense faite aux neutres, sous peine de confiscation, de faire aucun commerce avec l'ennemi, et même de faire aucun commerce entre eux. Ce système est établi et proclamé par les ordres du conseil de 1805, 1806 et 1807. J'ai déjà cité ces documents, il me paraît inutile de les analyser de nouveau. D'ailleurs il n'est en quelque sorte plus question de la confiscation de la propriété ennemie chargée sur navire neutre; cette prétention déjà exorbitante se trouve absorbée par d'autres beaucoup plus exorbitantes encore. Cet état de choses dura, quoique appliqué avec moins de rigueur vers la fin de la guerre, jusqu'aux traités de 1815.

L'Angleterre n'inscrivit qu'une seule fois dans ses lois intérieures le principe de la liberté du pavillon neutre ; ce fut en 1854, au moment de la guerre avec la Russie, et par suite de la convention conclue avec la France. Mais, comme le fit depuis observer lord John Russell, l'Angleterre ne pouvait faire autrement lorsqu'elle faisait une guerre conjointement avec la France [2]; ce n'était donc pas par conviction ni par changement de système.

Jusqu'ici je n'ai examiné, dans les lois intérieures des peuples, que celles qui ont été faites par les nations engagées

[1] La bataille de Copenhague en 1801, le bombardement et la prise de cette ville en 1807. Voyez à ce sujet mon *Histoire des origines, etc., du droit maritime international*, tit. VI.

[2] Voyez séance de la chambre des communes du 14 juillet 1857, *Moniteur* du 17.

dans les hostilités. Cependant il est évident que celles promulguées par les puissances neutres doivent avoir la même valeur. Les ordonnances rendues pour régler la navigation des citoyens des États neutres, pendant la guerre, sont en grand nombre, mais il en existe peu qui se soient occupées de la question du transport des propriétés de l'un des belligérants. Toutes celles qui ont prévu ce cas, proclament la liberté du commerce; elles sont récentes et ne remontent pas au delà de 1780; elles émanent des nations qui ont formé la coalition des neutres. L'Angleterre, comme puissance neutre, n'a jamais promulgué de lois intérieures, du moins je n'en connais aucune; mais si cette puissance se trouvait neutre pendant une guerre maritime sérieuse, il est permis de croire qu'elle prendrait les mesures nécessaires pour assurer à son pavillon l'indépendance qu'elle refuse à celui des autres peuples. Son intérêt, base unique de sa conduite, est un sûr garant de la politique qu'elle adopterait.

En résumé, les lois intérieures des peuples, sur la question du transport des propriétés des belligérants par les navires neutres, sont d'accord avec la loi secondaire, avec la loi primitive; elles sanctionnent la maxime : *Navire libre, marchandises libres*. Une seule nation refuse de l'accepter; sa législation intérieure est en opposition absolue avec presque tous les actes solennels par elle conclus avec les autres peuples, et notamment avec la France. Pour elle, dès que la guerre éclate, il n'existe plus de traités, ils sont déchirés tous sans exception, même ceux qui regardent les nations restées neutres, ou, comme elle veut bien encore les appeler, *amies*. Pendant longtemps la France s'était trouvée aussi dans cette position anormale; mais depuis 1778 elle est entrée franchement et sincèrement dans la voie de la justice et de l'équité; les traités par elle consentis sont exécutés avec loyauté. Toutes les autres puissances ont adopté ce système, le seul conforme aux droits imprescriptibles des peuples.

J'ai signalé la cause à laquelle il fallait, selon moi, attri-

buer l'opposition qui a existé si longtemps entre les lois intérieures et le droit public de la France. Il ne me paraît pas sans intérêt de faire remarquer que l'opposition signalée entre la législation de la Grande-Bretagne et les conventions par elle signées, a la même origine : la jalousie mercantile. Seulement cette cause est beaucoup plus permanente, beaucoup plus énergique chez les Anglais qu'elle ne pouvait l'être chez les Français. La source unique de la prospérité et de la force de l'Angleterre est le commerce maritime ; sans la navigation, le peuple aujourd'hui le plus riche, le plus puissant de l'univers, n'aurait jamais pu peser sur les destinées du monde. La Grande-Bretagne a donc dû chercher, par tous les moyens, à développer le principe de sa grandeur. Un des plus efficaces est certainement d'accaparer tous les débouchés commerciaux ; pour y parvenir, il faut anéantir, ou du moins amoindrir les marines étrangères, afin de ne pas avoir de concurrence.

L'Angleterre a suivi cette politique avec une persévérance et une habileté admirables, si elles eussent été appliquées à un objet conforme aux principes du droit. Nous la voyons d'abord voilant avec soin son intention, reconnaissant, sanctionnant, dans toutes les occasions officielles, les principes de la loi, mais agissant suivant un seul mobile, son intérêt ; elle ne proclame pas les principes qu'elle veut appliquer, mais elle les applique. Si la convention de 1689 en contient l'énoncé, c'est dans l'intérêt de l'Europe entière, dans l'intérêt de l'Église réformée, dont l'existence est menacée par l'ambition et l'intolérance de la cour de France [1]. Ses prétentions grandissent avec sa puissance ; enfin elle se croit assez forte pour tout oser, elle proclame à la face de l'univers le motif de sa conduite : c'est le soin de sa grandeur maritime, c'est l'exten-

[1] Voyez le préambule de la convention du 22 août 1689, entre l'Angleterre et la Hollande. Les deux alliées prennent pour unique motif des mesures iniques contenues dans cet acte, la nécessité de défendre l'Europe contre l'ambition du roi de France, et l'intérêt de la religion réformée, dont l'existence est menacée par ce souverain.

sion de son commerce, qui nécessitent ces mesures iniques contre les peuples neutres [1].

Si on ne pose des limites à ce torrent envahisseur, si on ne crée enfin un contre-poids à cette puissance, avant quelques années elle aura changé le droit secondaire du monde; elle

[1] Le mémoire présenté aux États généraux le 22 décembre 1758, par le chevalier d'York, au nom du roi d'Angleterre; dans la partie relative au commerce que les Hollandais faisaient avec les colonies françaises, se trouve la phrase suivante : « S. M. étant en guerre avec le roi T.-C. ne saurait espérer d'en sortir avec sûreté ni obtenir une paix prompte et stable, l'unique but de S. M., si les puissances qui se sont déclarées neutres dans cette guerre, au lien de se contenter de faire leur propre commerce avec sûreté, s'arrogent le droit de faire en même temps celui de ses ennemis, qu'il n'est pas permis de faire en temps de paix. L'injustice est trop claire pour avoir besoin qu'on en dise davantage... le *salus populi* s'est toujours déclaré contre dans tous les pays qui se sont trouvés dans des circonstances semblables. S. M. voit fleurir et verrait s'accroître avec plaisir le commerce de ses voisins, d'abord que cette première loi ne s'y oppose pas..... » Ici, c'est, comme on le voit, la nécessité de la légitime défense de soi-même qui sert de prétexte. Jenkinson, dans son apologie de la conduite du gouvernement anglais, s'exprime plus franchement en parlant de la maxime *Navire libre, marchandises libres*, insérée dans le traité de 1668, entre la Grande-Bretagne et la Hollande : « L'article considéré en lui-même est de la plus fatale conséquence pour la puissance comme pour le commerce de la Grande-Bretagne. Lorsqu'elle est en paix, tandis que ses voisins sont en guerre, elle n'en peut recueillir aucun fruit, parce que sa navigation n'est qu'au niveau du commerce de ses sujets; et quand, d'un autre côté, la Grande-Bretagne est en guerre, et que ses voisins sont en paix, le même article tend à affaiblir la meilleure partie de sa puissance, et à rendre infructueux les efforts de sa force navale; tandis qu'en même temps, considéré comme maxime générale de droit parmi les nations, la Grande-Bretagne, d'un côté, n'en a aucun besoin, étant en mesure, en temps de guerre, de protéger sa propre navigation, de l'autre, ses marchands ne pouvant pas profiter de ses avantages, parce que l'emploi du cabotage étranger est en grande partie contraire à ses lois... » Jenkinson, simple particulier, avoue plus franchement que l'organe officiel du gouvernement le motif de la politique de son pays. Pendant les dernières guerres, le langage officiel change. Pitt, premier ministre de l'Angleterre, répondant à lord Grey en plein parlement, à la séance du 2 février 1801, s'exprime en ces termes : « ... Quoi qu'il soit prouvé jusqu'à l'évidence que notre grandeur et notre gloire, que notre existence même, enfin que tout ce qui nous constitue nation dépend de ce droit et est lié à son exercice..... » Enfin, dans le préambule même de l'ordre du conseil britannique, du 14 novembre 1807, on trouve ce motif : « Considérant enfin que, dans ces circonstances, S. M. se trouve forcée de prendre de nouvelles mesures pour établir et *maintenir ses justes droits et pour conserver cette puissance maritime* que, par les faveurs spéciales de la Providence, elle tient de la valeur de son peuple, et dont l'existence n'est pas moins essentielle au bonheur du genre humain qu'*elle ne l'est à la sûreté et à la prospérité des États de S. M.* » Il est difficile d'être plus clair.

aura fait insérer, par la force, dans tous les traités, le droit particulier qu'elle pratique; elle aura contraint, à coups de canon, tous les peuples à signer le contrat de leur ruine et de sa grandeur. Or, je l'ai dit, je ne me lasserai pas de le répéter, le seul moyen efficace de prévenir ces malheurs, c'est une coalition immédiate de tous les peuples navigateurs; c'est une neutralité armée permanente, toujours prête à fonctionner, à repousser toute atteinte, toute tentative contre les droits et l'indépendance de ses membres.

Je viens d'examiner les lois intérieures des peuples; ces lois n'ont aucune valeur à l'égard des étrangers; c'est un principe incontestable. Mais que doivent faire les neutres lorsque les belligérants emploient, comme ils le font toujours, la force pour faire exécuter leurs ordres par ceux qui ne leur doivent pas obéissance, pour asservir les peuples indépendants? Les peuples indépendants doivent employer les mêmes moyens, pour la défense de leurs droits les plus sacrés: ils doivent user de représailles et même déclarer la guerre. Et que l'on ne m'objecte pas que je prêche la guerre universelle; non, tel n'est pas mon but, tel ne sera pas le résultat de l'application de mon système. Devant la coalition des peuples pacifiques, devant leur attitude calme, mais énergique, le belligérant ambitieux s'arrêtera; il respectera les droits des peuples indépendants; il s'arrêtera, parce que son intérêt, seul mobile de toute sa conduite, même dans l'injustice, lui en fera la loi. Mais dût cette prévision ne pas se réaliser, dût la guerre universelle résulter de l'application de mon système, je la crois encore préférable à l'état dans lequel sont tombées les nations neutres, pendant les premières années de ce siècle, à l'asservissement qu'elles ont été forcées de subir, pour servir à l'élévation, à l'ambition d'un seul peuple.

SECTION IV.

Examen de l'opinion des auteurs sur la question.

Je ne crois pas qu'il existe dans le droit international une question qui ait soulevé de plus vives discussions, et donné naissance à des opinions plus opposées que celle dont je m'occupe. Son immense importance justifie complétement le soin avec lequel tous les hommes spéciaux l'ont examinée. Des deux côtés on invoque les principes du droit des gens, des deux côtés on cherche à s'appuyer sur l'opinion des auteurs anciens. Afin de mettre dans l'examen qui me reste à faire le plus de clarté possible, je commencerai par exposer l'opinion des écrivains qui ont soutenu la maxime du consulat de la mer : *le pavillon ne couvre pas la cargaison;* en d'autres termes, la propriété ennemie est confiscable à bord des bâtiments neutres. Je réunirai d'abord les arguments qui leur sont communs, ceux qui sont en quelque sorte les bases fondamentales de ce système, et je les réfuterai; puis j'examinerai séparément les raisons isolées données par les auteurs les plus célèbres, et je les discuterai. Dans la réfutation, je me servirai le plus souvent et autant que je le pourrai, des arguments employés par ceux qui m'ont précédé dans la carrière, en ayant soin d'indiquer les sources où je les aurai puisés.

Avant d'entrer dans la discussion, et pour éviter de nombreuses répétitions, il est nécessaire de faire remarquer que la plupart des auteurs dont je vais attaquer les opinions, lorsqu'ils parlent du droit international, entendent presque toujours une espèce de droit secondaire, dans les éléments constitutifs duquel ils font entrer les lois intérieures des peuples. Cette manière de procéder est complétement contraire aux principes que j'ai adoptés dans tout le cours de cet ouvrge. Ce mode d'argumentation est vicieux, en ce que les traités publics eux-mêmes sont des faits qui ne peuvent concourir à former

la loi nationale, ou la jurisprudence des peuples, que lorsqu'ils réunissent deux conditions : 1° d'être conformes à la loi primitive, de se borner à rappeler ses dispositions immuables et d'en régler l'application aux besoins de l'humanité ; 2° d'être l'expression libre et indépendante des deux parties contractantes.

Quant aux lois intérieures, ainsi que je viens de le dire, elles n'ont aucune valeur internationale ; dans aucun cas elles ne peuvent être invoquées comme partie du droit secondaire. Elles devraient même, à mon avis, n'être jamais citées par les publicistes, si ce n'est pour examiner si elles sont conformes à la loi primitive, ou si, au contraire, elles ne contiennent pas des violations de cette loi. Ce que je dis ici des règlements particuliers ou intérieurs doit s'appliquer à tous sans aucune exception, même aux lois romaines.

Les lois romaines, malgré toute la sagesse avec laquelle elles ont déterminé toutes les relations des citoyens d'un grand empire entre eux, sagesse qui a fait adopter la plupart de leurs préceptes par les peuples modernes, ne sauraient avoir aucune influence pour la solution de la moindre question internationale; question qu'elles n'ont pas prévue, qu'elles n'étaient pas appelées à prévoir. Elles avaient pour but unique de régler les intérêts privés des membres d'une même société, liés entre eux par des engagements civils, obligés à obéir aux lois qui devaient être faites par le chef de cette société, dans l'intérêt de tous ceux qui la composaient. Ce chef, sous quelque nom qu'il soit désigné, avait reçu, de tous les citoyens composant la nation, le pouvoir de faire des lois et celui de les faire respecter et exécuter. Le lien civil obligeait tous les citoyens à l'obéissance, et le châtiment qui frappait le coupable de rébellion, était, en réalité, l'expression de la volonté de tous proclamée par le souverain.

En matière de droit international, il n'en est pas de même. Le lien civil qui unit entre eux les citoyens d'un même État, la communauté d'intérêt n'existe pas. Les nations sont abso-

lument indépendantes les unes des autres; elles n'ont aucun intérêt commun, aucun chef commun, elles ne peuvent même pas en avoir. Elles ne peuvent donc pas être soumises à une juridiction commune. La seule loi à laquelle elles doivent obéir, c'est la loi primitive, c'est la loi divine; leur seul juge c'est Dieu lui-même. La loi civile romaine ne devrait donc pas être invoquée pour résoudre la question relative aux droits du pavillon neutre, d'abord parce qu'elle est une loi particulière d'un peuple, et une loi civile; ensuite parce qu'elle n'a pas prévu, qu'elle n'a pas même pu prévoir les faits qui ont soulevé cette question, et que par conséquent ce ne peut être que par une analogie très-éloignée, ou plutôt en détournant, en torturant son sens, que l'on peut trouver une solution dans son texte.

Cependant plusieurs publicistes ont cherché à tirer du droit romain des arguments pour prouver que la marchandise ennemie était confiscable, alors même qu'elle se trouvait sur un navire neutre. Ces raisonnements sont de deux sortes : le premier consiste à invoquer les lois de douanes de l'ancien empire, lois qui prononçaient contre les contrevenants la confiscation quelquefois de la marchandise entrée en violation de la loi; le plus souvent de cette marchandise, du reste de la cargaison et du navire lui même. Ce que je viens de dire renverse complétement les bases de cet argument. J'ajouterai que le droit de faire des lois de douanes a toujours appartenu, et appartient encore à tous les souverains; qu'aujourd'hui, plus que jamais, plus que du temps des législateurs romains, ces lois sont nombreuses et nécessaires, à cause de l'immense développement du commeree et de l'industrie.

Il n'est pas un État, quelque petit qu'il soit, qui n'ait promulgué un code de cette nature. Mais il n'en est pas un non plus, quelque puissant qu'on le suppose, qui ait élevé la prétention de faire exécuter ses lois douanières au delà du rayon de sa juridiction, sur l'Océan par exemple. A quelque point que le despotisme maritime ait été poussé dans ces derniers temps, il n'a pas encore été jusque-là. Ces règlements sont

faits pour les sujets et pour le territoire de celui qui les promulgue ; il est impossible de les étendre au delà de ce rayon limité. Ce qui est impossible pour les lois françaises, anglaises, russes, etc., ne le serait-il pas pour les lois romaines? Je n'aperçois aucun motif pour créer cette exception en faveur de la législation ancienne.

Les souverains romains ont pu défendre, sous peine de confiscation, et même sous peine de mort, de porter aux barbares de l'huile et du vin ; mais cette défense ne pouvait s'appliquer qu'à leurs sujets; ils n'avaient pas le droit de s'en prévaloir à l'égard des peuples barbares, qui portaient ces denrées chez leurs voisins barbares comme eux ; et cependant ce sont ces lois romaines, ces lois de douanes, qui ont servi de prétexte à la législation que plusieurs peuples, que la France elle-même, ont appliquée pendant la guerre aux nations neutres. C'est dans cette législation que l'on a cru trouver une justification à la maxime inique : *la robe d'ennemi confisque la robe d'ami*, c'est-à-dire la propriété ennemie trouvée sur un navire neutre, soumet à la confiscation le navire lui-même et la cargaison tout entière.

Le second argument tiré des lois romaines en faveur du droit attribué aux belligérants de saisir les marchandises ennemies chargées sur les navires neutres, n'est pas direct; les auteurs qui l'emploient font reposer ce droit sur la nécessité, et c'est le droit de la nécessité lui-même qu'ils veulent faire sortir de la loi romaine. Dans une grande calamité publique, en cas d'incendie, d'inondation, de famine, de tempête, etc., l'intérêt privé doit céder à l'intérêt général; on abat la maison voisine de celle qui est en proie aux flammes, on s'empare des matériaux propres à réparer les digues, sans consulter leur propriétaire; on force les citoyens à mettre dans la circulation les approvisionnements de grains qu'ils peuvent avoir; on jette à la mer une partie de la cargaison pour alléger le navire et le sauver, ainsi que ceux qui le montent, etc. Ainsi l'ont décidé les lois romaines, et ces lois sont déclarées applicables au cas où le belligérant,

pour assurer sa propre défense ou sa victoire, est dans la nécessité de demander aux neutres le sacrifice de leurs droits [1].

Je n'ai pas l'intention de recommencer ici la discussion du droit de la nécessité, je crois l'avoir rendue complète; je me bornerai à quelques observations sur l'application des lois romaines. Les dispositions de cette législation qui sont invoquées dans la discussion, se retrouvent dans toutes les législations civiles modernes sans exception. Pourquoi donc, si la loi civile est applicable aux relations internationales, aller chercher les lois anciennes, et ne pas appliquer la loi française ou la loi anglaise? C'est que les autres nations pourraient répondre, et avec raison : la loi que vous invoquez est une loi civile, elle ne peut concerner que les habitants du pays, les membres de la nation qui l'a promulguée. Mais on peut opposer la même objection à la loi romaine; elle n'a jamais été autre chose qu'une loi civile; ses auteurs mêmes n'ont pas voulu lui donner un autre caractère. Ces lois, qui imposent le sacrifice de l'intérêt privé pour le salut général, sont

[1] Lampredi et surtout Azuni ont basé leur système sur le droit romain; le premier ne cite pas les textes, ni même les titres des lois, sa discussion à cet égard manque d'appui (voyez *Commerce des neutres*, § 10); mais le second cite un grand nombre de lois romaines... « Voilà pourquoi il est des lois qui permettent de jeter à la mer une partie de la cargaison d'un vaisseau puur sauver l'autre .., c'est par la même raison que l'on peut démolir la maison de son voisin de peur que l'incendie ne se communique à la sienne ; que lorsque le feu prend à un navire dans un port, il est permis aux bâtiments qui l'avoisinent, supposé qu'ils ne puissent s'en éloigner, de le détruire, de le couler bas, et même celui qui en est le plus près, si on le croit nécessaire pour couper la communication du feu... » Pour justifier son opinion, l'auteur cite la loi 14, ff. *ad legem Rhodiam de jactu* : « Ut si levandæ navis gratiâ jactus mercium factus est, omnium contributione sarciatur; » la loi 43, ff. *quod vi aut. clam* : « si pervenisset ignis eo usque absolvi eum oportere,.. quoniam nullam injuriam dare videtur æque perituris edibus; » la loi 9, ff. *ad legem Aquiliam* : « Quod si viventorum navis impulsa esset in funes ancorarum alterius, et nautæ funes præcidissent, si nullo alio modo, nisi præcissis funibus explicare se potuit, nullam actionem dandam. Idem Labeo et Proculus, circa retia piscatorum in qual navis inciderat, estimarunt... » L'auteur cite également les lois 2, § 1, ff. *ad. leg. Rhod.*; l. XXIX, § 2, et l. XLIX, § 1, ff. *ad legem Aquil.*; l. III, § 7, ff. *de incend. ruin. nauf.*, et autres. Vinnius ad Peckium in lege 1, ff. *de leg. Rhod.* En un mot, il fonde son argumentation sur les lois romaines. Voyez *Droit maritime de l'Europe*, ch. III, art. II, § 4, t. II, p. 226 et suiv.

très-justes, mais elles s'appliquent aux membres d'une même société ayant une communauté d'intérêts. Le souverain a le droit incontestable de commander ce sacrifice, et même de punir très-rigoureusement le citoyen qui, oubliant les liens par lesquels il tient à cette société, refuserait d'obéir à la loi, et, par ce refus, mettrait en péril la société elle-même ou plusieurs de ceux qui en font partie. Mais il n'en est pas de même des nations; elles n'ont pas de liens communs, elles n'ont pas d'intérêts communs; elles sont complétement indépendantes les unes des autres, elles ne se doivent par conséquent aucun sacrifice. La loi romaine est une loi civile; comme toutes les autres lois civiles, sans exception, elle doit donc être écartée de la question, qui est uniquement de droit international.

Les publicistes qui ont soutenu que la propriété ennemie est confiscable à bord des navires neutres sont très-nombreux; on compte parmi eux Alberico Gentilis, Bynkershoek, Henneccius, Vattel, Lampredi, Azuni, etc. A cette liste de savants recommandables, il faut ajouter les avocats des nations qui, dans leurs lois intérieures, ont adopté cette maxime, tels que Valin en France, d'Abreu en Espagne, tous les auteurs anglais, et notamment Jenkinson.

Les partisans du système que je combats ont cherché à s'appuyer de l'autorité de Grotius, à le ranger parmi eux. Mais il me paraît impossible de trouver dans les textes par eux cités, un seul argument en faveur du prétendu droit du belligérant, si ce n'est ce qui concerne le droit de la nécessité, droit que Grotius admet, mais auquel, ainsi que nous l'avons vu, il est loin de concéder l'étendue et la puissance dont on voudrait le doter. Il l'a reconnu, il est vrai, mais il le limite aux cas de périls imminents et inévitables, sans l'emploi de moyens extraordinaires et contraires aux lois. Les textes de Grotius, invoqués par mes adversaires, sont tellement éloignés du sens que l'on veut leur donner, qu'il serait rigoureusement possible de les faire servir de preuves en faveur du système contraire. En effet, si cet auteur proclame

qu'il est permis de s'emparer de la propriété ennemie, dans un lieu qui n'appartient à aucun des deux belligérants, il a soin d'ajouter que le seigneur territorial peut s'y opposer : *sed qui in eo loco imperium habet potest lege sua prohibere ne id fiat*..... Je crois plus exact de dire que Grotius n'a pas traité cette grave question.

Henneccius ne développe pas complétement son système [1]. Il en est de même de Cocceius [2] et de Vattel [3].

Bynkershoek admet le principe comme prouvé; il n'entre pas dans la discussion [4]; Jenkinson, dans son apologie du gouvernement anglais, développe assez complétement son système [5]. Enfin Azuni, et surtout Lampredi, discutent la question dans le même sens, mais d'une manière plus explicite que leurs prédécesseurs [6]. Les bases de l'argumentation des auteurs que je viens de citer sont au nombre de trois ; elles peuvent se résumer ainsi : 1° le droit du belligérant de nuire à son ennemi par tous les moyens, entraîne comme conséquence le pouvoir de s'emparer de ses propriétés partout où il les trouve; 2° le droit du belligérant d'affaiblir son adversaire et d'empêcher qu'il se fortifie, lui donne également le même pouvoir; 3° et enfin le belligérant, dans l'intérêt de sa défense, de son propre salut, est dans la nécessité d'user complétement de ses droits, et par conséquent de faire tous ses

[1] Henneccius, *De navibus ob vec. vetit. merc. comm.*, cap. II, § 9.

[2] Henricus Cocceius, *De jure belli in amicos*, § 34.

[3] Vattel, *Droit des gens*, l. III, ch. VII, § 110.

[4] Le chapitre XIV de l'ouvrage intitulé : *Questiones juris publici*, de hostium rebus in amicorum navibus repertis, contient à peine cinq pages, dont près de la moitié est employée à l'examen de la question de savoir si le navire neutre est confiscable pour avoir transporté la propriété ennemie, si la robe ennemie confisque la robe d'ami. *An ipsa navis amica recte publicatur.*

[5] J'ai déjà eu plusieurs fois occasion de parler de ce discours sur la conduite du gouvernement de la Grande-Bretagne à l'égard des peuples neutres, publié à Londres en 1757. Il a été traduit et réfuté en partie par de Rayneval dans le 2e volume de son *Traité de la liberté des mers.*

[6] Voyez Lampredi, *Du commerce des neutres*, 1re partie, § 10, p. 103 de la traduction de Peuchet, et Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. IV, art. 1 et 2, p. 198.

efforts pour vaincre son ennemi. Ce dernier est le droit de la nécessité.

Hubner, Klüber, de Rayneval, Jouffroy, Massé et Ortolan, m'ont précédé dans la réfutation de cette maxime. Le premier surtout a posé sur cette matière, comme sur presque toutes celles qui touchent au commerce et à la navigation neutres, les principes réels de la législation primitive. Malheureusement, comme j'ai déjà eu occasion de le remarquer, son ouvrage ne contient pas de développements; il ne discute pas les principes, il les pose. Il en est de même de Klüber. Les autres auteurs ont abordé franchement la discussion. J'aurai souvent à invoquer leurs opinions. Il est à remarquer qu'à l'exception d'Hubner, tous les publicistes qui ont soutenu les droits des peuples neutres appartiennent au XIXe siècle [1].

Tous les écrivains défenseurs du système qui soumet à la confiscation la propriété ennemie chargée sur les navires neutres, se sont appuyés sur les mêmes arguments généraux, mais ils n'ont pas tous suivi la même marche dans la discussion. Dans une question aussi grave, il me paraît indispensable d'examiner et de réfuter chacun des arguments principaux qui ont été présentés à l'appui de l'opinion que je combats. Il est cependant nécessaire de discuter séparément la doctrine de lord Liverpool, parce qu'il a suivi, pour arriver au même but, une route différente.

Jenkinson fait remonter jusqu'à la loi primitive le droit qu'il attribue aux belligérants, de s'emparer de la propriété ennemie chargée sur les navires neutres. Les gouvernements ne peuvent, dit cet auteur, avoir succédé à d'autres droits que ceux dont leurs membres respectifs jouissaient dans l'état d'individualité. Une nation est, à l'égard de l'autre, comme si elle était dans l'état de nature, c'est-à-dire dans la même condition dans laquelle était un homme à l'égard d'un autre homme, avant qu'ils entrassent en société. Un individu, dans

[1] Voyez mon *Histoire des origines, des progrès et des variations*, etc., 4e période.

l'état de nature, aurait eu le droit incontestable de protéger sa propre personne et sa propriété contre toute attaque. Mais si je suis en contestation avec un autre, aura-t-il le droit de le protéger contre moi? Certainement non, puisqu'il me priverait par là d'un droit que la loi de nature, pour ma propre sûreté, me donne dans ce cas de saisir la propriété de mon ennemi, et de détruire sa personne... Aussi longtemps qu'il demeure neutre, agir de cette manière contre moi est aussi absurde qu'injuste. Tel est, et rien de plus, le droit de protection dont jouissent les gouvernements dans les lieux où ne s'étend pas leur domination.

L'auteur anglais, on le voit, prend pour point de départ celui que je choisis toujours, le droit primitif; il se sert même d'un argument que j'ai employé souvent, parce que je le crois un des plus vrais. Les sociétés, les nations, n'ont pas d'autres ni plus grands droits que les hommes dans l'état primitif. D'accord sur ce point de départ, examinons l'opinion de Jenkinson. L'argumentation de l'auteur anglais est vicieuse, parce que la question est mal posée; il ne s'agit pas, en effet, de savoir si l'homme pacifique peut accorder une protection personnelle à l'un des combattants, toujours et partout, mais seulement s'il peut lui accorder cette protection chez lui, dans sa cabane; s'il peut se charger de garder dans cette cabane la famille ou les effets de ce combattant, s'il peut transporter ces effets d'un lieu à un autre; enfin, si l'ennemi a le droit, lorsqu'il rencontre le neutre ainsi chargé des objets appartenant à son adversaire, de les lui arracher pour s'en emparer, alors même que cette rencontre a lieu hors du territoire soumis à l'un et à l'autre des belligérants. Ainsi posée, la question change complétement, la solution ne peut plus être la même. Dans le cas présenté par Jenkinson, la protection accordée sur le champ de bataille, ou sur le domaine de l'un des deux ennemis, il y avait une immixtion directe aux hostilités; dans le second, le seul applicable à la question qui nous occupe, il n'y a qu'un fait innocent, qui ne peut offenser l'adversaire.

Le belligérant ennemi a-t-il le droit d'arrêter l'homme pacifique sur un territoire qui n'est soumis à aucun des deux adversaires, et de lui enlever les objets appartenant à son ennemi? A-t-il le droit d'aller jusque dans la cabane du neutre, pour s'emparer ou de la personne ou des biens de son ennemi? Parmi les droits naturels de l'homme, dans l'état où nous le supposons, il en est un dont Jenkinson ne parle pas, et qui est le plus important de tous, puisqu'il les renferme tous, c'est l'indépendance. Cette indépendance est absolue, et ne cesse que dans le cas où l'homme entre sur le domaine d'un autre. Or, nous avons supposé que l'homme pacifique ne se trouvait sur le territoire d'aucun des deux adversaires, c'est-à-dire sur un sol n'appartenant à personne, ou sur son propre domaine. S'il se trouve sur un terrain n'appartenant à personne, il a conservé son indépendance entière, absolue ; il n'est soumis à aucune loi étrangère. Le belligérant peut-il l'arrêter, lui enlever les objets qu'il porte, parce qu'ils sont la propriété de son ennemi? Évidemment le belligérant ne peut avoir ce droit; ce que le neutre tient dans ses mains, ce qu'il transporte, quel qu'en soit le propriétaire, ne peut lui être enlevé sans lui faire injure, sans porter à son indépendance une atteinte tellement grave, qu'elle l'autoriserait à repousser cette agression par la force, à se mettre en hostilité avec celui qui s'en rendrait coupable. Si cela est vrai, lorsque l'homme pacifique est sur un sol étranger, libre, n'étant la propriété d'aucun des deux combattants, mais ne lui appartenant pas à lui-même, la vérité sera bien plus évidente encore, si l'enlèvement de la propriété qui lui a été confiée, est tenté ou accompli, alors qu'il est sur son propre terrain, dans sa cabane.

Si Jenkinson eût posé ainsi la question, il n'eût pu en tirer les conséquences qu'il cherchait, et qui étaient indispensables à la justification qu'il avait entreprise. Pour arriver a son but, il était dans la nécessité de torturer la loi naturelle, violée par les actes dont il s'était fait l'apologiste. C'est par cette seule raison que cet homme, d'ailleurs si habile, paraît si faible

dans l'argumentation, et n'aborde pas réellement la question; il se borne à parler de protection, mais sans distinguer ni les temps ni les lieux, sans préciser même, d'une manière positive, l'objet soumis à cette protection. La loi primitive était un terrain brûlant pour l'avocat du gouvernement anglais, il ne pouvait pas la passer sous silence, il n'a pas voulu le faire; mais il était difficile de la faire parler en faveur de sa cause.

Jenkinson a bien compris que, malgré le peu de clarté, ou plutôt malgré l'obscurité résultant de la manière dont il avait posé la question, il y avait une objection puissante à opposer à son système, tirée de la propriété du sol sur lequel il plaçait l'action du belligérant contre le neutre. En effet, son argumentation conduit naturellement à autoriser la nation en guerre à s'emparer des propriétés ennemies, partout où elle les trouve entre les mains du neutre, même sur le territoire continental de ce dernier, ce que toutes les lois internationales repoussent. Sans atteindre le but, il l'avait dépassé; il l'a parfaitenent senti [1]. Il prévoit l'objection.

Pour détruire cette objection, il attribue la protection accordée aux biens d'un belligérant, sur le territoire neutre, au

[1] « Mais, demandera-t-on, d'où résulte donc le droit dont les gouvernements jouissent toujours, de protéger la propriété de l'ennemi. en dedans des limites de leur propre pays? C'est une conséquence du droit de domination; ainsi, à moins que celle-ci ne s'étende sur l'Océan, le droit de protection ne saurait y avoir lieu. La domination donne le droit de faire des lois, d'établir de nouvelles juridictions... Ainsi ici le droit que donne la loi des nations est supendu, et tout procédé fondé sur cette loi serait injuste. Mais dès que vous êtes hors des limites de cette juridiction particulière, ces lois et les priviléges qui en émanent cessent entièrement, et les lois générales des nations reprennent toute leur force. Ici, la propriété même d'un allié n'a d'autre protection que celle que ces mêmes lois lui accordent. Ainsi, étant jointe aux effets d'un ennemi, elle ne peut pas communiquer à ceux-ci sa protection, puisque la même loi qui donne la sûreté aux premiers vous autorise à saisir et à détruire ces derniers. Ces raisonnements sont fortifiés par un fait commun. En dedans des limites du domaine d'un gouvernement, vous n'avez pas la liberté de chercher les vaisseaux d'aucun pays; mais cette liberté n'est-elle pas exercée universellement et depuis un temps immémorial à l'égard de tous, en pleine mer? Pourquoi cette recherche est-elle faite, si ce n'est parce qu'ici, selon le droit des gens, tous sont responsables de ce qu'ils peuvent conduire. » Jenkinson, *Discours*, etc.

droit de domaine, de souveraineté, à la juridiction, qui appartiennent au peuple propriétaire du sol, et lui donnent le droit de dicter des lois obligatoires, non-seulement pour les habitants, mais encore pour tous les étrangers qui se trouvent dans les limites de ce territoire. Mais, ajoute-t-il, cette juridiction n'existe pas sur l'Océan; sur la mer, la loi des nations est suspendue, la protection territoriale ne peut pas s'y étendre, et la preuve de cette différence se trouve dans le fait que le belligérant ne peut entrer dans le port neutre pour y enlever les navires de son ennemi, tandis qu'il a le droit de s'emparer de ces mêmes navires, s'il les rencontre sur la haute mer [1].

Cette seconde partie de l'argumentation est comme la première, elle repose sur une base complétement fausse; la question est une seconde fois posée pour les besoins de la cause. Il ne s'agit pas, en effet, de savoir si le belligérant a le droit d'attaquer son ennemi, d'enlever les vaisseaux sur la haute mer, mais bien d'examiner s'il a le droit de s'emparer des propriétés de cet ennemi, placées sur un navire neutre, alors que ce navire est sur la haute mer. Pour reprendre le point de départ fixé par mon adversaire lui-même, la question est celle-ci : l'homme dans l'état primitif, en querelle avec son voisin, peut-il arracher à un homme pacifique les objets qu'il porte, parce que ces objets appartiennent à son ennemi, alors que l'homme pacifique est sur un territoire n'appartenant à personne? Il y a loin de cette question à celle posée par Jenkinson. Je répondrai à la question, non pas telle qu'elle est posée, mais telle qu'elle devrait l'être, puisque d'ailleurs les conséquences en sont tirées par l'auteur lui-même, comme s'il eût bien établi la base de la discussion.

[1] Jenkinson quitte subitement son premier mode de raisonnement, pour suivre, dans son système, l'objection et la réfuter; l'état de nature n'était pas favorable; l'absence de toute complication dans les rouages, de toutes les idées dues à la civilisation, rendait son argumentation impossible; il se jette donc dans les États déjà formés, il prend la nature civilisée. Je le suivrai sur ce terrain qui, s'il présente plus de ressources à son esprit, plus de facilité pour le sophisme, n'est pas meilleur pour l'opinion qu'il veut soutenir.

Je crois avoir déjà prouvé que le navire est une partie essentielle du territoire de la nation à laquelle il appartient et dont il porte le pavillon ; j'ai également démontré que, sans cette qualité du navire, les belligérants n'auraient pas le droit de déléguer à leurs croiseurs le pouvoir d'exercer des actes d'hostilités sur l'Océan. Mais je laisse de côté un instant cet argument péremptoire pour repousser le système du comte de Liverpool ; il me suffit de considérer le navire comme la maison de ceux qui le montent,, comme la propriété d'individus isolés. Sans doute on ne saurait lui refuser cette qualité ; si le navire neutre ne peut réclamer d'autre immunité, les bâtiments appartenant aux belligérants sont dans la même position ; eux aussi sont les habitations, les propriétés de ceux qui les montent, d'individus isolés, n'appartenant à aucune nation. Les deux équipages seront donc, l'un à l'égard de l'autre, dans l'état de nature, c'est-à-dire indépendants l'un de l'autre, n'ayant aucun lien commun entre eux ; ce sont deux petites peuplades se rencontrant sur un lieu libre, n'appartenant à personne. Ils seront réellement dans la position dont nous venons de parler. Le belligérant aura-t-il le droit d'attaquer le neutre, d'entrer dans sa maison, d'en enlever une partie des objets qui s'y trouvent, sous prétexte qu'ils appartiennent à l'ennemi? Évidemment non ; il faut leur appliquer ce que nous venons de dire ; le combattant n'a pas le droit de s'introduire dans la demeure, dans la cabane de l'homme paisible et neutre, sous quelque prétexte que ce soit. S'il le fait, ce sera en vertu du droit du plus fort, c'est-à-dire par un abus monstrueux ; ce sera en portant atteinte à l'indépendance du neutre et de tous les droits qui découlent de cette indépendance naturelle. Il y aura par conséquent agression contre le neutre, il y aura guerre ; car ce dernier a évidemment le droit de repousser l'attaque injuste dirigée contre ses droits les plus sacrés.

Mais il y a plus, ces hommes isolés, indépendants de leur nation, n'ayant de territoire que leur bâtiment, que leur maison flottante, n'ont plus pour ennemis ceux de la nation de

laquelle ils sont détachés ; la propriété dont ils veulent s'emparer sur le navire, qui n'est plus neutre mais indépendant, n'est donc plus une propriété ennemie. Si on poursuivait jusqu'à ses dernières limites le système que je combats, on arriverait à un résultat devant lequel ses partisans les plus dévoués reculeraient sans doute. Car une des premières conséquences serait que la guerre maritime n'existerait plus, et certes ce n'est pas à ce but que tendent les efforts de la Grande-Bretagne. Considéré sous ce point de vue, et abstraction faite de la qualité essentielle du navire, le système de Jenkinson n'est pas soutenable.

Mais le navire est territorial, et il est impossible de le nier, puisque cette qualité seule donne au vaisseau de guerre et à l'armateur le droit de combattre, et que les bâtiments belligérants ne peuvent pas la réclamer sans la concéder aux neutres. Or, si le navire est territorial, il faut lui appliquer tout ce que Jenkinson dit du territoire continental, et décider que le belligérant n'a jamais le droit de violer cette portion du sol d'une nation indépendante et amie, ni de s'emparer de ce qui s'y trouve, encore que les objets qu'il convoite appartiennent à son ennemi.

L'auteur anglais tire un argument du droit de visite : j'y répondrai en peu de mots, ce sujet devant être traité dans le titre suivant. La visite, ainsi que je l'établirai, n'a et ne peut avoir légitimement qu'un seul but : celui de vérifier si le bâtiment qui arbore le pavillon neutre, appartient réellement à la nation dont il prend les couleurs ; de s'assurer si un ennemi ne tente pas de se cacher sous la bannière d'un ami. Ce droit accordé au belligérant, par la loi secondaire seulement, est une exception aux principes ; il doit donc être strictement renfermé dans les limites qui lui sont assignées. Il ne saurait, dans aucun cas, s'étendre, ni servir de prétexte à l'établissement de droits différents, complétement étrangers à l'objet pour lequel il a été introduit dans la loi internationale [1].

[1] Voyez ci-après le titre XI, *Du droit de visite.*

De Rayneval a réfuté avec beaucoup de soin le Discours de Jenkinson. Il critique, à tort dans mon opinion, l'idée de son adversaire d'aller chercher l'origine du droit primitif chez les hommes primitifs; je crois que c'est le seul moyen de le trouver dans toute sa pureté. Quoi qu'il en soit, l'auteur français discute, même sous ce point de vue, les assertions du comte de Liverpool; il établit que l'homme pacifique peut protéger même la personne de l'un des combattants, en lui donnant asile dans sa cabane [1], et refuse à l'ennemi le pouvoir de pénétrer dans cet asile pour continuer les hostilités, sans se rendre coupable d'attentat contre la liberté et l'indépendance du maître de la cabane, sans autoriser ce dernier à repousser par la force l'injure qui lui est faite. A l'égard de l'argument tiré de la visite en pleine mer, de Rayneval va plus loin que moi; il considère ce droit comme un abus dans tous les cas, et le repousse d'une manière absolue [2]. Enfin, sur la responsabilité réclamée par Jenkinson contre chacun à l'occasion des objets qu'il transporte, l'auteur français établit qu'elle n'existe pas, que la reconnaître serait reconnaître un droit de juridiction aux belligérants sur l'Océan, ce qui est impossible [3].

[1] Pour appuyer son système, Jenkinson dit que les gouvernements sont à la place des individus dans l'état de nature; que par conséquent les gouvernements sont dans le même état entre eux... Cela s'appelle prendre les choses de bien haut; c'est commencer, pour ainsi dire, avec la création du monde, c'est prendre l'homme avant tout état de civilisatiun, avant même l'existence de la propriété. C'est en un mot, chercher des règles de conduite dans une époque où la loi du plus fort faisait tout le code de l'espèce humaine; ou, pour mieux dire, à une époque qui probablement n'a jamais existé que dans les idées abstraites de la métaphysique. Mais, enfin, examinons tous les devoirs présumés d'un individu dans l'état de pure nature à l'égard d'un autre individu, dans le même état, avec lequel il a une querelle .. *De la liberté des mers*, 1re partie, chap. XXII, p. 264.

[2] « ... Mais je l'ai déjà observé, l'objet de mes recherches n'est pas ce qui est consigné dans les traités, ou ce qui est fondé sur un usage abusif; mais ce qui doit être, d'après les véritables principes du droit des gens, dégagé des altérations que des conventions de circonstance ou de routine peuvent y avoir apportées. C'est d'après ces mêmes principes, que j'établis comme base fondamentale du droit des gens maritimes : qu'en pleine mer l'indépendance du pavillon neutre est absolue; que, par conséquent, il n'y est point soumis au droit de recherche ou de visite. » *De la liberté des mers*, t. I, ch. XVI, § 5.

[3] « Il y a dans cette phrase (la dernière phrase citée ci-dessus du discours de

En résumé, le système de Jenkinson consiste à soutenir que le droit réclamé par les belligérants, de s'emparer des propriétés ennemies partout où elles se trouvent et même sur les bâtiments neutres, dérive de la loi naturelle ou primitive. Pour soutenir cette thèse, il a été dans la nécessité de sacrifier tous les principes, de méconnaître tous les droits des peuples neutres, puisque méconnaître l'indépendance d'une nation, c'est nier tous les autres droits qui ont leur source dans cette indépendance. Jenkinson, chargé par son gouvernement de justifier la conduite tenue à l'égard des peuples neutres, a dû agir de cette manière; il est à regretter que d'autres publicistes, qui n'avaient pas le même motif, aient souvent cru devoir suivre la même voie, alors que rien ne les y forçait.

Presque tous les auteurs qui soutiennent le droit du belligérant de confisquer la propriété ennemie chargée sur la navirire neutre, se contentent, ainsi que je l'ai déjà dit, d'énoncer cette opinion sans la discuter, sans l'approfondir; deux d'entre eux cependant font exception : Lampredi et Azuni ont examiné la question avec soin. Le point de départ de tous est que le belligérant ayant le droit de faire à son ennemi tout le mal possible, de lui nuire par tous les moyens, a nécessairement celui d'enlever sa propriété *partout* où il la trouve. Cette opinion émise par Henneccius [1] ne pouvait être acceptée dans

Jenkinson) deux erreurs : 1° ... 2° la responsabilité de ce qu'on conduit suppose une autorité, une juridiction; or les Etats belligérants n'ont ni l'une ni l'autre en pleine mer. Moi, neutre, je ne suis responsable envers vous que des faits contraires à la neutralité, parce j'exerce un acte hostile. Je suis dans ce cas si je fournis à votre ennemi des secours ou des armes; mais il faut des preuves de ces faits : des soupçons vagues et votre intérêt ne sauraient en tenir lieu, et encore moins autoriser à en rechercher chez moi-même en exerçant le droit de recherche, c'est-à-dire en fouillant mon navire. Ceci explique le genre de responsabilité établi par l'auteur... » De Rayneval, *De la liberté des mers*, suppl., t. II, p. 120, note 1.

[1] « Item statuendum arbitramus si res hostiles in navibus amicorum reperiantur. Illas capi posse nemo dubitat, quia hosti in res hostiles omnia licent, eatenus ut eas *ubicumque* repertas sibi possit vindicare. » *De navibus ob vectur. vetit. merc. comm.*

son entier, car il est constant que la propriété ennemie n'est pas saisissable sur le territoire neutre, que par conséquent elle ne l'est pas *partout*. L'interprétation donnée à ce mot est : *partout où il a le droit de combattre*, c'est-à-dire sur le territoire des deux belligérants et sur les lieux libres, n'appartenant à aucune nation : sur l'Océan [1].

L'argumentation des deux auteurs italiens est à peu de chose près la même ; elle peut se résumer en peu de mots. Le neutre a le droit parfait et incontestable de faire avec les deux belligérants toute espèce de commerce, et par conséquent le commerce transport ou d'industrie, comme l'appelle Hubner. Le belligérant ne saurait s'y opposer. Mais ce même belligérant a, de son côté, le droit également parfait et absolu de nuire à son adversaire par tous les moyens qui sont en son pouvoir, et par conséquent de s'emparer de toutes ses propriétés, partout où il les trouve, pourvu que ce soit dans un lieu où il puisse le combattre, agir hostilement contre lui. Il y a donc deux droits opposés, en collision. Il faut nécessairement que l'un des deux fléchisse, soit écrasé, anéanti par l'autre ; puisqu'il est impossible de les coordonner ensemble, de leur donner un exercice simultané.

Pour sortir de cet embarras, Lampredi examine les conséquences que la suspension d'exercice de chacun de ces droits peut attirer sur chacune des parties. Il trouve qu'empêcher le belligérant de confisquer la propriété de son ennemi chargée sur les navires neutres, peut entraîner les plus grandes cala-

[1] « L'expression *ubicumque*, qu'emploie Henneccius, a besoin cependant d'être limitée, comme nous l'avons fait connaître plus haut, mais il n'en résulte pas moins que cet auteur a vu comme nous. » Lampredi, *Du commerce des neutres*, § 10, p. 122, note 1. Dans le texte, l'auteur explique cette restriction : « C'est une chose certaine que les belligérants ont le droit de prendre, partout où ils la trouvent, la propriété de l'ennemi pour en diminuer les forces, et le contraindre à faire la paix. Ils exercent légitimement ce droit partout où les actes d'hostilité leur sont permis d'après le droit des gens, c'est-à-dire sur leur territoire et sur celui de leur ennemi et dans tous les lieux qui ne sont soumis à la juridiction d'aucun souverain. Or, la haute mer est parfaitement dans ce dernier cas : donc les belligérants ont le droit de s'y emparer de la propriété ennemie, de quelque manière que la fortune la leur présente. » Lampredi, *ubi sup.*, et Azuni, t. II, ch. III.

mités, prolonger les maux de la guerre et être la cause de pertes irréparables. La suspension de la liberté commerciale des neutres n'a que peu ou même point d'inconvénients; dans tous les cas, les dommages éprouvés sont très-légers et facilement réparables. Il est donc conforme à la loi de la raison que le droit des neutres soit suspendu, et que celui des belligérants soit maintenu en plein exercice [1], à la charge toutefois de réparer le dommage causé.

Le même auteur ajoute qu'au reste, lorsque le belligérant saisit la marchandise ennemie à bord des navires neutres, il ne viole pas le droit du neutre, il ne se rend pas coupable d'attentat contre son indépendance; il exerce un droit qui lui est propre, qui lui a été donné par la nature; il ne doit pas, il ne peut pas se préoccuper si l'exercice de ce droit nuit en quelque manière à un autre peuple étranger et indépendant. De même que ce dernier, lorsqu'il fait le commerce de commission, d'industrie, n'a pas à examiner si, en augmentant ainsi les forces de l'un des belligérants, il nuit à l'autre [2].

[1] « Ainsi, le dommage que la suspension du commerce produit peut se réparer; les atteintes portées à leur navigation et à leur indépendance n'exigent d'eux qu'un léger sacrifice, au lieu que la suspension du droit des belligérants peut donner lieu à des calamités prolongées, à des pertes irréparables. Il est donc conforme aux lois de la raison que le premier de ces droits soit suspendu et que le second s'exécute... et c'est avec justice que l'on a repris l'ancien usage de s'emparer des propriétés ennemies à bord des neutres. » Lampredi, *loc. citat.*, p. 127. « Dans la collision des droits qui a lieu entre les belligérants et les neutres, lorsque les premiers arrêtent les navires des derniers pour y saisir les marchandises appartenantes à l'ennemi, la suspension de l'exercice du droit des neutres me paraît facile à réparer... l'atteinte qu'éprouvent leur liberté et leur indépendance naturelle n'est plus qu'un léger sacrifice qu'ils font à l'extrême nécessité de la défense; au lieu qu'on ne peut ni calculer ni fixer aucune indemnité pour dédommager les belligérants du mal que peuvent leur faire les secours que leurs ennemis reçoivent des neutres pour prolonger la guerre et multiplier le carnage et la mort. » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. III, art. 2, § 5.

[2] « Quant à la défense ou prohibition du droit de commerce avec l'ennemi ou par commission de l'ennemi, nous avons fait voir que c'était une chimère. Les neutres peuvent, même après la confiscation des marchandises ennemies trouvées à bord de leurs navires, offrir de nouveau leur service et leurs vaisseaux à chaque nation belligérante, et, leur laissant la jouissance entière de ce droit, ils n'ont à craindre ni dommages ni violence. De quoi peuvent-ils donc se plaindre? »

L'auteur appuie ce raisonnement de quelques exemples tirés du droit civil [1].

Enfin intervient le droit de la nécessité; ou plutôt ce droit domine toute la discussion; c'est de lui que découle le droit de nuire à l'ennemi par tous les moyens possibles, de l'affaiblir, de le réduire; c'est lui qui rend ce droit préférable à l'indépendance des peuples neutres, etc. Lampredi conclut donc que le belligérant a le droit de confisquer les propriétés ennemies chargées sur les navires neutres, mais à la charge de payer au neutre le fret, et une indemnité pour le retard et les dommages que l'arrestation a causés au navire [2].

Azuni a, comme je viens de le dire, suivi à peu près la même marche dans sa discussion; cependant il insiste plus fortement et plus ouvertement sur le droit de la nécessité,

[1] Au reste, il n'y a aucune jouissance de droit dans son intégrité, qui ne produise un dommage et de la perte à quelque individu. J'élève un édifice, j'ôte la lumière à mon voisin; j'entoure de haies mon champ, et par là je nuis au passage des propriétaires voisins; j'entreprends un commerce, je diminue d'autant celui des autres. Mais cependant, à cause de ces pertes que d'autres individus peuvent éprouver, on ne peut empêcher l'exercice des. droits qui y donnent lieu, si ce n'est dans le cas d'extrême nécessité, dans la collision des droits et lorsque d'une part les pertes sont irréparables, et que de l'autre elles sont réparables, quoique également amenées par des actes contraires à la justice. » Lampredi, *ubi sup.*, p. 131. On ne peut trop s'étonner de voir un auteur sérieux employer de pareils arguments dans la discussion d'une question qui touche aux intérêts les plus sacrés des nations, et à la morale universelle.

[2] Si donc les nations belligérantes, en arrêtant les navires marchands des neutres qui portent des marchandises ennemies, payaient, outre le fret dû pour le transport, l'indemnité des pertes que le retard du navire a occasionnées à l'armateur; elles ne feraient qu'une chose rigoureusement juste. On sait en effet que le dommage qui en résulte est souvent irréparable. » Lampredi, p. 135. Azuni est plus explicite sur ce point : «... La suspension de l'exercice des droits des neutres me paraît facile à réparer, puisqu'en les dédommageant du retard par une juste indemnité, et en leur payant le *nolis* des marchandises prises sur leur navire, l'atteinte qu'éprouvent leur liberté et leur indépendance n'est plus qu'un léger sacrifice... » *Loco citat.*, § 5. «... Puisqu'au reste les belligérants respectent, ou du moins doivent respecter, conformément au droit primitif et universel des nations, tous les autres droits de propriété et d'indépendance des peuples neutres et amis auxquels appartient le navire, en leur laissant la pleine liberté de continuer leur route après l'exécution de la saisie et le payement du *nolis* des marchandises confisquées, selon le connaissement du vaisseau, et en les dédommageant du retard forcé qu'ils ont éprouvé. » *Loco citat.*, in fine.

droit qui à ses yeux est si complet, si absolu, qu'il donne au belligérant le pouvoir d'arrêter tous les navires neutres faisant le commerce avec son ennemi, s'il est en état de payer le dommage causé au neutre, d'acheter et de payer toutes les marchandises que les navires pacifiques portent à son adversaire [1]. Cet auteur est donc d'avis, lui aussi, que le belligérant est tenu de réparer tous les dommages causés au neutre par l'exercice de son droit de saisie: c'est-à-dire de payer le fret et une indemnité complète pour le retard et pour les accidents qui ont pu résulter de l'arrestation. Il termine en admettant que si tel est le droit réel des nations, elles peuvent cependant y déroger par des conventions expresses, abandonner leurs droits, et par conséquent stipuler dans les traités que le pavillon neutre couvre et protége le chargement [2]. Il va même plus loin; il exprime le vœu que

[1] «... Cette théorie est si vraie, que, supposé même le cas où le belligérant pourrait réparer le dommage que causerait aux neutres la perte des marchandises qui font l'objet de leur commerce habituel avec l'ennemi, il pourrait aussi les arrêter légitimement, pourvu qu'il en payât la valeur en argent ou en autres marchandises, conformément aux conditions de leur destination à l'ennemi. » Lampredi avait également admis cette extension du droit des belligérants : « Que si elles (les pertes causées aux neutres) pouvaient se réparer, il n'y a pas de doute que les belligérants n'eussent le droit d'arrêter tous les navires qui portent des objets utiles à l'ennemi, en offrant de les acheter au comptant ou de les échanger contre des marchandises semblables et au même prix que celles qu'ils auraient pu trouver chez l'ennemi... » Cette théorie avait déjà été énoncée par Henr. Cocceius. « Alia vero quæstio est si res pacatorum ad hostes nostros destinatæ sunt, et si non traditæ, nam illa, si juvandi hostis causâ submittuntur, hostiles sunt et diripi possunt; si nudi commercii gratiâ, non quidem capi possunt; sed si nobis prætium idem offerentibus, domini earum vendere nolint, exuunt mediorum partes, ac hostiles sequi incipiunt. » *De jure belli in amicos*. On voit que l'opinion de Lampredi et d'Azuni est pleine de douceur et de modération auprès de celle de Cocceius.

[2] Quoique j'aie adopté cette maxime comme la plus conforme au droit général des gens, je ne prétends pas néanmoins en inférer que les nations n'aient pas la faculté de renoncer, dans leurs traités de navigation et de commerce, à leurs droits sur les effets ennemis trouvés sur des navires neutres, parce qu'il est permis à chacun de disposer et de se désister de ses droits comme bon lui semble... Azuni, *loc. citat*. Cela n'empêche pas néanmoins que les peuples ne puissent, dans leurs traités respectifs de navigation et de commerce, renoncer au droit qui leur est acquis de s'emparer des propriétés ennemies trouvées à bord des bâtiments neutres. Chacun peut disposer de ce qui lui appartient comme il l'entend, et, effectivement, plusieurs nations y ont renoncé dans ces derniers temps, et nous en avons fait mention plus

toutes les nations maritimes s'entendent pour faire passer dans le droit secondaire la maxime : *Navire libre, marchandises libres* [1].

Lampredi et Azuni ont en réalité réuni et développé tous les arguments mis en avant par les publicistes qui les avaient précédés dans la carrière. J'ai déjà cité H. Cocceius, Hennеccius; Vattel et tous les autres ont suivi le même système. Une des principales bases du droit prétendu des belligérants de saisir et de confisquer la propriété ennemie à bord des navires neutres, est le prétendu droit de la nécessité. Sachant que, dans toutes les questions dont j'ai à parler, je rencontrerais cette espèce d'omnipotence conférée aux belligérants, comme un moyen facile de trancher toutes les difficultés, d'anéantir toutes les objections, et toujours en faveur des peuples engagés dans les hostilités, j'ai pensé devoir le traiter à part et dès le commencement de ce travail, afin de ne pas avoir à m'en occuper sans cesse. Je ne rentrerai donc pas dans cette discussion.

Le second argument donné en faveur du système de la confiscation de la propriété ennemie à bord des navires neutres, celui sur lequel mes adversaires paraissent compter le plus, consiste à supposer que les neutres et les belligérants ont des droits opposés, inconciliables, entre lesquels il faut nécessairement, absolument, opter, l'un ne pouvant

haut, en donnant à cette conduite l'éloge qu'elle mérite... Lampredi, *Du commerce des neutres*, § 10, note, p. 135.

[1] «... Au contraire, je ne saurais trop louer la modération qui, de nos jours, a porté plusieurs puissances à y renoncer. Que tous les peuples de l'univers fassent en temps de guerre ce sacrifice à la liberté du commerce et de la navigation, ce sera toujours l'objet de mes vœux. » L'auteur fait suivre ce vœu d'un résumé des dispositions que devrait contenir un traité destiné à éteindre la lutte entre les belligérants et les neutres, puis il ajoute : « Peut-être regardera-t-on cette idée comme un de ces songes politiques faits autrefois pour la paix perpétuelle et universelle du monde. Personne, cependant, n'osera me contester la possibilité de la réalisation...» Azuni, *loc. citat.*, §§ 10, 11 et 12. « Nous faisons des vœux sincères, dit Lampredi à la fin de la note que je viens de citer, pour que le reste de l'Europe suive cet exemple, parce que moins il y aura de cas où les droits des neutres et des belligérants pourront se trouver en opposition, moins les dangers et les calamités de la guerre auront d'intensité. »

être exercé sans anéantir l'autre. Tous les publicistes qui ont défendu la maxime par moi attaquée, ont cherché un point d'appui dans la contradiction des droits. Pour sortir de ce conflit, les partisans exclusifs du droit de la guerre pèsent, pour ainsi dire, l'intérêt que présente chacun de ces droits. Ils examinent les dommages que peut causer leur suspension; et trouvant que l'intérêt du neutre est plus faible que celui du belligérant, que le dommage éprouvé par ce dernier, par suite du non-exercice de son droit, est beaucoup plus considérable que celui résultant pour le neutre de la perte du sien, ils concluent que le peuple pacifique doit abandonner son droit et souffrir l'exercice de celui des nations en guerre.

Le premier auteur qui ait parlé de ce système d'opposition et de conciliation des droits est Alberico Gentilis. Il n'a pas développé son idée comme l'ont fait ses successeurs, mais il l'a indiquée. En parlant des prétentions qu'élevaient alors les Anglais, et des réclamations des peuples neutres, il s'exprime ainsi : « Ceux-ci ne veulent pas perdre les bénéfices commerciaux; les Anglais ne veulent pas que l'on fasse ce qui peut compromettre leur salut. Le droit du commerce est juste, mais le droit de la défense de soi-même est plus juste encore; l'un est le droit des gens, l'autre le droit de la nature; celui-là est le droit privé, celui-ci le droit des États [1].

[1] « Est æquo æquius et favorabili favorabilius et utili utilius. Lucrum illi commerciorum sibi perire nolunt; Angli nolunt quid fieri quod contra suam salutem est. Jus commerciorum æquum est, at hoc æquius tuendæ salutis; est illud gentium jus, hoc naturæ est; est illud privatorum, hoc est regnorum. » Alb. Gentilis, *De jure belli*. « Interea quæ, et si pace illicita, tamen in bello in pacatos jure gentium permissa sunt, primum est quod non nunquam in eos exercere potest qui commercia cum hoste nostra agunt. Id vero quale sit, maximis inter gentes et populos contentionibus et adeo probabilibus utrinque rationibus disceptatum fuit, ut ipsum proprie jus gentium collidere videatur. Ab eorum enim parte qui commercia exercent cum hoste, ratio manifesta est; nam indubie jure gentium domini res suas vendere cui vellent possunt. A parte vero eorum qui commercia hæc sibi noxia impediunt, ratio non minus evidens est; nam cum cuique à naturâ se juraque sua tueri concessum sit, etiam ea concessa sunt, sine quibus tueri ea non potest, uti si non possit nisi impeditis cum hoste commerciis. » H. Cocceius, *De jure belli in amicos*, § 6. « Quamvis enim alter populus forsan suo jure utatur dum talia hosti alterius sub-

Ce passage est l'origine et le résumé du système que j'ai à combattre. Pour le détruire, il me paraît nécessaire d'établir : 1° qu'il n'existe pas en faveur des neutres et des belligérants de droits opposés, incompatibles ; 2° que le droit des neutres, aussi sacré que celui du belligérant, exige, pour être mis à l'écart, des sacrifices plus grands, plus importants que l'autre ; 3° et que des êtres complétement indépendants l'un de l'autre ne peuvent, en aucun cas, être tenus de céder un de leurs droits, de subir la loi l'un de l'autre. J'ai déjà établi la première de ces trois propositions.

Mais la prééminence réclamée pour le droit de la guerre et accordée à ce droit existe-t-elle en réalité? Je répondrai en peu de mots à cette question, en rappelant les principales bases de la discussion à laquelle elle a donné lieu dans l'un des titres précédents [1]; c'est la seconde proposition que je dois établir pour répondre au système de mes adversaires. Albéric Gentilis et tous ceux qui l'ont suivi dans cette erreur, ou plutôt dans cette partialité, ont posé la question d'une manière très-propre à motiver la réponse qu'ils voulaient faire passer pour vraie, mais d'une manière complétement contraire aux principes mêmes de la matière. D'après eux, tout l'intérêt des peuples neutres se réduit au lucre mercantile ; pour le belligérant, il s'agit de son salut [2]. Présentée sous ce point de vue, la difficulté n'était certainement pas résolue en droit ; car même le lucre commercial auquel une nation a droit, quelque minime, quelque méprisable qu'il soit, ne peut lui être enlevé par une autre na-

ministrat; nec minus tamen suo jure utitur qui se adversus illos defendit, qui hostem reddere potentiorem non dubitant. » Henneccius, *De navib. ob vect. vetit. merc. com.*, § 14. Il est nécessaire de rappeler ici ce que j'ai déjà fait remarquer, que la plupart des publicistes dont je combats l'opinion, ont sinon confondu ensemble, du moins traité ensemble et confusément la question de la contrebande de guerre et celle du transport des propriétés ennemies. Cette confusion se fait remarquer dans les passages cités.

[1] Voyez ci-dessus, p. 22, tit. VII, ch. II, sect. II, § 2.

[2] Voyez les passages des divers auteurs cités ci-dessus, et notamment celui d'Alb. Gentilis. « ... Lucrum illi commerciorum sibi perire nolunt; Angli nolunt quid fieri quod contra salutem suam est... »

tion, même dans un intérêt très-puissant; et cela à cause du principe de l'indépendance réciproque des peuples, principe reconnu par tous les auteurs sans exception. Mais elle était résolue en humanité; il était difficile en effet de proclamer qu'une nation belligérante tout entière devait périr, être rayée de la grande famille humaine, pour assurer le bénéfice que quelques marchands étrangers voulaient faire sur le commerce qui la tuait. Cette manière de présenter les neutres comme voulant s'engraisser du sang de leurs semblables, et les belligérants comme des victimes immolées à l'âpreté de leurs amis, peut être habile, mais elle est complétement fausse [1]. Rétablissons les termes réels de la question, en la basant sur les droits absolus et indéfinis des deux parties, c'est-à-dire comme l'entendent nos adversaires, abstraction faite de tous devoirs.

Le droit du neutre, c'est l'indépendance complète, c'est de ne devoir obéissance et soumission à nul autre peuple, c'est la liberté de faire tout ce qu'il veut, et par conséquent de commercer selon sa volonté ou son caprice, avec l'un ou l'autre des belligérants. C'est là son droit essentiel, le droit constitutif de sa nationalité, le droit sans lequel le neutre ne peut plus avoir la prétention de former un peuple. Ce fait est reconnu et avoué par tous, même par Alb. Gentilis, Vattel, Lampredi, etc. [2]. Donner au belligérant le droit de défendre à ce peuple neutre de faire certains actes commerciaux, de se

[1] Voyez ci-dessus, p. 24, tit. VII, chap. II, sect. II, § 2, *Du conflit des droits*, etc.

[2] « Or la qualité essentiellement nécessaire à un législateur, c'est d'avoir une autorité ou un pouvoir souverain sur les personnes à qui il veut imposer des lois... Mais le droit universel des nations refuse cette prérogative aux belligérants, puisque ceux à qui ils veulent imposer ces lois ne sont pas leurs sujets, mais entièrement étrangers et hors leur puissance... » Azuni, t. II, ch. II, art. 2. « Le belligérant peut publier tous les manifestes qu'il voudra; les nations indépendantes ne sont nullement obligées d'y faire la plus légère attention. Il a beau objecter que le besoin naturel de sa défense lui en donne le droit lorsqu'il lui est essentiellement nécessaire; je lui réponds que ma liberté naturelle et mon indépendance me donnent aussi le droit de disposer, comme il me plaît, des choses que je dois à la nature ou à mon industrie... » Lampredi, *Du commerce des neutres*, 1re partie, § 10.

charger de certaines marchandises, d'entrer dans certains ports, non soumis à la juridiction du législateur, c'est en réalité soumettre le peuple neutre au peuple belligérant; c'est ordonner au premier d'obéir aux lois promulguées par le dernier; c'est lui enlever sa liberté, son indépendance, c'est le priver de sa nationalité.

Cette conséquence forcée, déjà si évidente, le devient encore davantage si on considère que non-seulement on déclare exécutoires pour les neutres les lois promulguées par le belligérant, mais encore que l'on donne à ce dernier le pouvoir de les contraindre à cette exécution. Il peut arrêter le navire neutre, le fouiller, enlever les marchandises dont il a défendu le commerce, le conduire de force, en mettant à bord un équipage ou au moins un officier conducteur, jusque dans ses propres ports, où le neutre ne voulait pas aller; et le soumettre à des juges étrangers chargés de lui appliquer des lois étrangères. Ainsi le neutre est soumis aux ordres du belligérant, il doit lui obéir; et le belligérant a le droit de faire ces lois, celui de les exécuter, même par la force, et de punir les contrevenants. En un mot, le neutre est soumis à la juridiction du belligérant; il perd son indépendance, sa liberté, et par conséquent sa nationalité. Ce n'est donc pas le lucre commercial dont les nations neutres ne veulent pas faire le sacrifice, c'est leur indépendance, c'est leur existence comme nation qu'elles défendent. A leur égard telle est la question sous son véritable aspect.

Les belligérants ont-ils un intérêt aussi puissant que le prétendent leurs avocats? Doivent-ils, sous peine d'être anéantis, anéantir le commerce, l'indépendance des peuples neutres? Il ne sera pas besoin d'une longue discussion pour prouver le contraire. Le transport des propriétés ennemies n'a et ne peut avoir aucune influence sur le sort des expéditions militaires, car il ne s'agit ici ni de contrebande de guerre, ni de commerce avec un lieu bloqué, mais seulement des objets déclarés innocents par la loi internationale. Ce transport, quelque considérable qu'il soit, ne peut empêcher une armée

de remporter une victoire, de faire la conquête d'un pays; il ne peut surtout faire gagner une bataille au belligérant qui en profite, lui faciliter une conquête, le mettre plus à portée de faire une invasion sur le territoire ennemi, etc., etc. Il ne compromet donc pas *le salut* de l'autre belligérant. Le salut de ce dernier n'est pas engagé dans la question. Le seul effet que ce commerce puisse avoir est de diminuer les maux, les privations que la guerre impose aux populations, en empêchant qu'elles soient privées de l'écoulement des produits du sol et de l'industrie, et par conséquent des denrées exotiques qu'elles reçoivent en retour. Mais *le salut* de la nation ennemie n'est pas en péril; son indépendance même n'est pas menacée. Son ennemi n'a pas un vaisseau, pas un soldat de plus à lui opposer. De même que la première, cette seconde partie de la question a été mal posée; autant on avait cherché à amoindrir, à avilir le droit des neutres, autant on avait voulu exagérer, ennoblir celui du belligérant.

Mais, dit-on, ce commerce rend la nation en guerre qui le fait faire, plus forte, plus puissante; les neutres ne doivent rien faire qui puisse avoir pour résultat d'augmenter la force de l'un des deux adversaires; et, dans tous les cas, chaque belligérant a le droit de s'opposer à tout ce qui peut fortifier son ennemi. Nous avons déjà discuté cette objection; nous avons même, ce que n'avaient pas fait les auteurs que nous combattons, signalé comment le commerce de transport augmentait la force de la nation qui le faisait faire [1]. Mais nous avons montré que cette augmentation de force était indirecte, qu'elle ne portait pas sur les forces immédiatement destinées au combat et exclusivement propres à la guerre. Or, de même que le neutre souffre des conséquences indirectes de la guerre, par suite des devoirs qu'elle lui impose, et qu'il ne peut pas s'en plaindre, lui qui est étranger au conflit; de même le belligérant doit supporter, sans se plaindre, les

[1] Nous avons démontré que le commerce, en enrichissant le belligérant avec lequel il est fait, le rendait plus puissant en favorisant son industrie. Voyez ci-dessus, t. VII, ch. II, sect. II.

conséquences indirectes de la neutralité et de l'exécution de ses propres devoirs. D'ailleurs, lorsque la guerre a éclaté, le belligérant qui vient réclamer le droit exorbitant dont il s'agit, savait très-bien que son adversaire avait le droit de faire faire par les étrangers le transport de ses propres denrées ; il connaissait l'augmentation de forces qui pouvait résulter de cette faculté ; il a donc dû compter qu'il aurait à combattre son ennemi avec toutes les forces qu'il possédait, et même celles que pouvait lui donner le commerce des peuples neutres. Ce fait ne produit donc pas en réalité une augmentation de forces ; il n'a pour résultat que la réalisation prévue des forces préexistantes, réalisation que l'ennemi ne peut empêcher, parce qu'elle n'est que le résultat indirect de l'exercice des droits de la neutralité ; et il est facile de voir que ce fait ne peut mettre le belligérant en péril. Il ne s'agit donc pas de la nécessité d'échapper à un danger imminent ; le salut de la nation n'est pas menacé. Le second terme de la question a été aussi complétement dénaturé, aussi mal posé que le premier.

Si, comme Albéric Gentilis, Lampredi et les autres auteurs qui ont soutenu cette opinion, on veut chercher la solution de la difficulté dans la quotité du dommage causé par la suspension de l'un des deux droits, et dans la facilité de réparation de ce dommage, la question devra être posée ainsi : les belligérants veulent causer à leur ennemi le plus grand tort possible, lui imposer les privations les plus complètes, et surtout s'emparer du monopole ; les neutres, de leur côté, ne veulent pas que l'on attaque leur indépendance naturelle, que l'on détruise leur nationalité. A la question ainsi posée, je répondrai avec Lampredi, mais en raison inverse et avec vérité : « Il est donc conforme à la raison que le premier de ces droits soit suspendu... [1]. »

Les deux bases de l'argumentation de mes adversaires ainsi détruites, il me paraît utile d'examiner les exemples par

[1] *Du commerce des neutres*, 1re part., § 10.

lesquels ils avaient cru pouvoir appuyer leur solution. Plusieurs sont tirés du droit civil. C'est le jet à la mer d'une partie de la cargaison, pour sauver le reste du chargement, le navire et les hommes qui le montent; c'est l'emploi de tous les matériaux qui se trouvent à portée pour s'opposer au débordement d'un fleuve; la démolition d'une maison pour arrêter les progrès d'un incendie; le fait de couper le câble d'un navire qui en met un autre en péril, etc., etc. [1]. J'ai déjà donné les motifs pour lesquels toute application du droit civil doit être repoussée du droit international. Ici je ferai observer de plus que, dans tous ces exemples, le péril est commun et à la partie qui lèse les droits de son voisin, et au voisin dont les droits sont lésés. Si, au lieu d'alléger le navire battu par la tempête, au moyen du jet à la mer d'une partie de sa cargaison, on le laisse périr, le propriétaire des marchandises qui, pour sauver le bâtiment, auraient dû être sacrifiées, perd sa propriété; seulement il entraîne la perte de tout le surplus du chargement; il a donc lui-même intérêt, et un intérêt puissant, à faire le sacrifice demandé par le salut commun. Il en est de même pour le cas d'incendie, pour celui d'inondation, etc., etc.

Cette communauté de péril existe-t-elle entre les neutres et le belligérant? Nullement; le salut du premier n'importe pas à l'autre. Ce danger, en admettant qu'il existe, ne menace

[1] « Voilà pourquoi il y a des lois qui permettent de jeter à la mer une partie de la cargaison pour sauver l'autre et la faire servir à compenser la perte qu'a nécessitée un danger imminent. C'est par la même raison qu'on peut démolir la maison de son voisin, de peur que l'incendie ne se communique à la sienne; que lorsque le feu prend à un navire mouillé dans un port, il est permis aux bâtiments qui l'avoisinent, supposé qu'ils ne puissent s'en éloigner, de le détruire et de le couler bas, et même celui qui en est le plus près, si on le croit nécessaire pour couper la communication du feu et sauver tous les autres. Le même principe, lorsqu'un fleuve grossi par les torrents est sur le point de se déborder et de ruiner, dans une vaste plaine, les espérances du cultivateur, autorise celui-ci à se servir des planches qui ne lui appartiennent pas, pour renforcer ou relever la digue qui couvre les champs et sauver la récolte de l'inondation... » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. III, art. 2, § 4. L'auteur cite avec grand soin les lois romaines qui confèrent ces divers droits. Lampredi cite aussi l'exemple du fleuve débordé, *Du commerce des neutres*, § 10.

pas le neutre, il ne concerne pas le peuple qui continue à vivre loin des hostilités. Indépendant l'un de l'autre, l'un peut périr sans que l'autre en souffre le moindre dommage. Ainsi, soit parce qu'ils sont tirés du droit civil, qui, dans aucun cas et sous aucun prétexte, ne peut être appliqué aux relations internationales; soit parce qu'ils concernent des cas où un danger commun commande un sacrifice à l'un de ceux qui se trouvent en péril, pour sauver les autres et lui-même d'un accident beaucoup plus grave, les faits invoqués par Azuni et par Lampredi sont complétement en dehors de la question.

Mais ces deux auteurs citent un autre exemple qui est, ou plutôt qui paraît tiré du droit des nations. Dans le cas d'une extrême disette, ces auteurs prétendent que l'on peut arrêter en pleine mer les bâtiments étrangers chargés de grains, pour s'approprier, par voie d'achat forcé, les aliments qu'ils portent [1]. Cette allégation mérite un examen plus approfondi que les précédentes. D'abord, est-il vrai que, dans le cas d'une extrême disette, une nation, une ville, ait le droit de s'emparer des bâtiments étrangers, chargés de vivres, ou des denrées alimentaires qu'elle trouve à bord de ces bâtiments? Poser ce fait pour prouver l'existence du droit de la nécessité me paraît un cercle vicieux. Si l'action dont il s'agit est légitime, c'est en vertu du droit de la nécessité. Elle ne peut donc pas servir à prouver l'existence du droit dont elle-même tirerait la sienne. Contre ce prétendu droit de s'emparer des navires

[1] « Dans une disette extrême, j'expédie des vaisseaux en mer avec ordre aux capitaines d'arrêter tous bâtiments chargés de vivres, et de les conduire promptement dans mes ports. J'attaque sans doute la liberté et la propriété, deux droits inviolables dans l'état ordinaire des choses; mais, en agissant ainsi, j'évite les suites irréparables de la famine, et indemnisant les patrons des navires arrêtés des pertes que le retard a pu leur occasionner, il ne résulte en définitive, pour eux, aucun dommage de la violence qu'on leur a faite. » Lampredi, *ubi sup.* « Voilà pourquoi, enfin, dans une extrême disette, on peut arrêter, en pleine mer, les navires chargés de grains ou d'autres comestibles, pour secourir promptement la nation qui en manque... Il est vrai qu'on attaque alors ce droit (de propriété) inaltérable et sacré de la société, mais cette violation est commandée par le droit impérieux de *la nécessité...* » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. III, sect. II, § 4.

étrangers s'appliquent toutes les objections que j'ai présentées contre le droit de la nécessité, parce qu'il serait lui-même le droit de la nécessité.

L'admettre comme preuve, ne serait autre chose que prouver le fait par le fait lui-même. A mes yeux, nulle nation, à quelque extrémité qu'elle soit réduite, n'a le pouvoir d'arrêter les navires étrangers et de s'approprier, même en les payant, les denrées qu'ils portent. Je ferai observer que le propriétaire de ces denrées peut en avoir un besoin aussi extrême que celui qui veut s'en emparer. Devra-t-il, lui, être complétement indépendant, se soumettre à la volonté de ce dernier, souffrir à sa place? Évidemment non, il n'est pas tenu à se sacrifier pour un étranger. Son devoir n'est pas même de lui vendre son superflu, s'il n'y trouve pas son intérêt, son avantage, s'il n'en a pas la libre volonté; et comme ce n'est pas pour cet étranger un devoir de céder à l'autre ce qui lui appartient, il aura le droit de repousser par la force toute tentative faite par la force pour s'emparer de sa propriété. Ce fait est incontestable; mes adversaires n'ont pas osé le nier, ils le passent prudemment sous silence. Cependant, si le peuple qui souffre de la disette a le droit de s'emparer des vivres appartenant aux étrangers, le devoir de ces derniers doit être de le laisser prendre ce dont il a besoin. Si, au contraire, le propriétaire des vivres a le droit de s'opposer à ce que l'on s'empare de ce qui lui appartient, il est évident que le devoir de celui qui souffre de la disette est de respecter les propriétés d'autrui. Il n'y a d'autre moyen de sortir de cette difficulté que d'admettre le conflit des droits et le droit de la nécessité; c'est-à-dire que mes adversaires veulent prouver l'existence de ce droit par l'existence de ce droit lui-même.

Azuni cherche à appuyer cet exemple sur l'autorité de Grotius, tout en repoussant énergiquement la base même adoptée par le savant publiciste [1]. Mais, bien que Grotius ait soutenu

[1] Grotius soutient que la communauté qui existait entre tous les hommes, au commencement du monde, revit en cas de nécessité; c'est pourquoi, dans ce cas, il

dans plusieurs circonstances le droit de la nécessité, il est facile de reconnaître qu'il ne l'admet pas dans la question spéciale dont nous nous occupons. Le passage cité par Azuni n'a aucune relation à cette question, et est complétement différent de l'exemple invoqué par cet auteur. C'est un exemple du droit civil, qui, par conséquent, ne peut avoir d'application dans les relations internationales [1].

Une objection puissante pouvait être faite au système que je combats : si le commerce de transport fortifie celui des deux belligérants avec lequel il est fait, le commerce direct, le commerce d'acquisition et de vente, a également et à plus forte raison cet effet ; la nécessité doit autoriser l'adversaire à le prohiber. Lampredi et Azuni ont prévu cette objection, mais l'ont-ils détruite? Nullement; la seule réponse faite par eux est que le belligérant ne le peut pas parce que le dommage retomberait tout entier sur le neutre, tandis que, dans le cas de la saisie des propriétés ennemies, ce dommage retombe en entier sur le propriétaire des denrées, c'est-à-dire sur l'un des belligérants [2].

accorde à tous le pouvoir de prendre les choses nécessaires à la satisfaction de leurs besoins. « Hinc primo sequitur in gravissima necessitate reviviscere jus illud pristinum rebus utendi, tanquam si communis mansissent : quia in omnibus legibus humanis, ac proinde in lege dominii, summa illa necessitas videtur excepta... » *De jure belli et pacis*, lib. II, cap. II. § 6, n° 2. Azuni s'exprime ainsi : « Quoique j'aie rapporté l'autorité de Grotius pour appuyer mon opinion sur l'obligation de payer les choses enlevées aux navires,... je n'entends pas pour cela adopter son absurde système de retour imaginaire à la communauté des biens dans les cas de nécessité... » *Droit maritime de l'Europe*, *ubi sup.*, note.

[1] « Hinc illud, ut in navigatione, si quando defecerint cibaria, quod quisque habet in commune conferri debeat : sic et defendendi mei causa vicini ædificium orto incendio dissipare possum : et funes, aut retia discindere, in quæ navis mea impulsa est, si aliter explicari nequit. » Grotius, *loc. citat.* Le premier de ces exemples est complétement différent de celui adopté par Lampredi et Azuni; il doit être rangé dans la même classe que ceux qui suivent; c'est un exemple de droit civil.

[2] «... Parce que le dommage de la prise des propriétés ennemies tombe en presque totalité sur l'ennemi, et que le peu qu'en ressentent les neutres et les amis se peut facilement réparer; mais les pertes qu'éprouveraient les neutres, l'empêchement mis à la vente de leurs productions ou objets de leur industrie aux nations qui se trouvent accidentellement en guerre, tomberaient entièrement sur eux et ne pourraient point se réparer. » Lampredi, § 10. « On reconnaîtra bientôt l'inconséquence

Les deux auteurs que je viens de citer vont beaucoup plus loin ; ils accordent au belligérant le droit de s'emparer de toute denrée destinée à son ennemi, quel que soit le propriétaire, à la charge par lui d'en payer la valeur [1]. Je crois qu'ils auraient pu ne pas imposer cette dernière décharge ; les faits historiques qu'ils ont pris pour guide les autorisaient à proclamer que le belligérant avait le droit de confisquer tout ce qui est destiné à l'ennemi, sans s'arrêter à considérer quel est le propriétaire et sans s'embarrasser de payer la valeur [2]. Depuis longtemps les belligérants se sont arrogé ce pouvoir; d'ailleurs, le droit de la nécessité est assez élastique pour conférer cette faculté à ses heureux possesseurs.

Lampredi avait présenté à l'appui de son système une sorte de raisonnement subsidiaire, qu'il me paraît utile de faire connaître et de détruire. Suivant lui, la question devait être décomposée en deux parties complétement indépendantes l'une de l'autre, absolument différentes. La première serait de savoir si les belligérants ont le droit de défendre aux

de cette objection si on fait attention que la prise des marchandises ennemies sur un navire neutre, ne nuit qu'à l'ennemi seul, en lui enlevant un secours sur lequel il comptait ; et que le peu de dommage qu'en doivent éprouver les neutres est immédiatement compensé par le payement du nolis et de l'indemnité de retard ; qu'au contraire l'interruption du commerce qu'avaient coutume de faire les neutres avec les nations belligérantes, jetterait sur eux un préjudice irréparable. » Azuni, *ubi sup.*

[1] « Que si elle (la perte des neutres) pouvait se réparer, il n'y a point de doute que les belligérants n'eussent le droit d'arrêter tous les navires qui portent des objets utiles à l'ennemi, en offrant de les acheter au comptant, ou de les échanger contre des marchandises semblables et au même prix que celles qu'ils auraient pu trouver chez l'ennemi... » Lampredi, *loc. citat.* « Cette théorie est si vraie, que, supposé le cas où le belligérant pourrait réparer le dommage que causerait aux neutres la perte des marchandises qui font l'objet de leur commerce habituel avec l'ennemi, il pourrait aussi les arrêter légitimement, pourvu qu'il en payât la valeur en argent ou en autres marchandises, conformément aux conditions de leur destination à l'ennemi. » Azuni, *ubi sup.*

[2] Voyez le § précédent; les lois intérieures des nations qui mettent à exécution la maxime *le pavillon neutre ne couvre pas la cargaison*, n'accordent pas d'indemnité aux neutres, et nous verrons ci-après que les peuples qui veulent interrompre tout commerce neutre avec leur ennemi, confisquent, et par conséquent n'achètent pas, tout ce qui est destiné à cet ennemi. Ces faits seuls ont servi de base à l'opinion de Lampredi.

neutres de faire le commerce de transport; la seconde, s'ils ont le droit de saisir la propriété ennemie chargée sur les navires neutres [1]. La confusion de ces deux questions a seule, dit cet auteur, causé toutes les discussions. Sur le premier point il déclare qu'il est très-permis aux neutres de faire le commerce d'économie, comme il l'appelle; qu'en s'y livrant ils ne violent aucun de leurs devoirs. Le belligérant ne peut légitimement défendre aux neutres de se livrer à cette industrie; aucune puissance en guerre n'a jamais contesté ce droit aux peuples pacifiques [2]. La seconde question est par lui résolue dans le sens favorable au belligérant, mais à la charge d'indemnité, c'est-à-dire que la nation en guerre a le droit de saisir et de confisquer les propriétés de son ennemi chargées sur les bâtiments neutres, en payant au maître du bâtiment le fret, et un dédommagement pour le retard [3]. Au fond, c'est toujours le même système, l'opposition des deux droits; nous l'avons examiné; mais la question d'indemnité peut-elle changer, modifier ce que nous

[1] « Ceux qui ont traité cette matière ont confondu ensemble deux questions bien différentes entre elles, et de cette méprise est résultée la confusion que nous avons exposée longuement ci-dessus. La première est celle de savoir si les puissances belligérantes peuvent défendre aux neutres de faire le commerce d'économie qu'ils faisaient avant la guerre, en louant leur industrie et leurs navires aux belligérants. La seconde est de savoir si le pavillon neutre couvre les propriétés ennemies, c'est-à-dire si les vaisseaux des puissances belligérantes peuvent s'emparer des effets de leurs ennemis trouvés à bord des bâtiments neutres. » Lampredi, *Du commerce des neutres*, § 10.

[2] « Proposons donc de nouveau ces deux questions si différentes : est-il permis aux neutres de louer leur industrie et leurs navires pour servir au commerce des nations belligérantes? Nous répondrons sans difficulté que cela est très-permis... et toutes les nations de l'Europe feront la même réponse, puisqu'elles n'ont jamais prétendu que les neutres s'abstinssent de ce commerce, qui est une occupation pacifique et sans aucun rapport avec l'état de guerre, ne viole par conséquent, en aucune manière, les lois de la neutralité... Aucune puissance en guerre n'a jamais prétendu que les neutres suspendissent leur commerce ordinaire... » Lampredi, *ubi sup.*

[3] « Est-il permis aux nations belligérantes, soit sur leurs côtes, soit en pleine mer, d'arrêter les bâtiments neutres, y chercher les propriétés ennemies et s'en emparer? Nous répondrons que cela leur est permis, pourvu que les patrons ou capitaines des navires arrêtés soient indemnisés des frais de chargement et des dommages que le retard peut leur avoir fait éprouver. » Lampredi, *loc. citat.*

venons d'établir? c'est la seule partie qui reste à décider.

L'indemnité accordée par le belligérant au navire neutre par lui arrêté et conduit dans ses propres ports, peut-elle enlever à l'arrestation du navire, à tous les actes qui l'accompagnent et la suivent, le caractère d'attaque à l'indépendance du peuple neutre? Évidemment non; la saisie du navire neutre, son arrestation, sa conduite forcée dans un port autre que celui de sa destination, en un mot, tous les actes du belligérant, conservent leur caractère propre. Or nous avons vu que ce caractère était celui d'actes de juridiction; l'indemnité accordée ne peut le changer. Si on admettait ce palliatif, le belligérant pourrait, en indemnisant les peuples pacifiques, violer tous leurs droits, même ceux du territoire continental, comme Grotius leur en accorde le pouvoir [1]. Le système d'indemnité, quand même il serait religieusement observé par les belligérants, ne peut donc en rien modifier ce que nous avons dit sur le prétendu droit du belligérant, de saisir la propriété de son ennemi chargée sur les navires neutres. Au reste, je dois faire observer que les nations, lorsqu'elles ont les armes à la main, sont bien loin de vouloir exécuter cette condition mise à l'exercice de la violation de tous les droits des neutres. En général, à moins que le neutre soit assez puissant pour faire craindre son ressentiment, elles refusent toute espèce d'indemnité aux navigateurs victimes de leurs violences, et, sans toutefois l'invoquer, mettent en pratique la doctrine de Grotius, qui dispense de l'indemnité lorsque quelque circonstance empêche de pouvoir la donner [2].

Non-seulement l'indemnité ne change pas le caractère des

[1] Voyez le passage de Grotius cité ci-dessus. Il est tiré du traité *De jure belli et pacis*, lib. II, cap. XI, § 10.

[2] « Nam si me tueri non possum nisi quæ mittuntur intercipiam, necessitas, ut alibi exposuimus, jus dabit, sed sub onere restitutionis, *nisi causa alia accedat.* » *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. I, § 5, n° 3. Ce passage est spécial à la contrebande de guerre; il contient une erreur sans doute, mais c'est à tort que les partisans du droit de saisie de la propriété ennemie s'en emparent. Grotius ne peut pas être compté parmi les défenseurs de ce prétendu droit des belligérants.

actes commis par le belligérant contre les nations neutres ; non-seulement cette opinion ne modifie en rien la question dont je m'occupe ; mais, à mes yeux, son admission par les auteurs partisans de la saisie des propriétés neutres, est une preuve de la non-existence du prétendu droit qu'ils défendent. En effet, l'exercice d'un droit positif, complet, absolu, comme on nous représente celui dont il s'agit, ne peut jamais donner lieu à une indemnité, surtout envers des êtres complétement étrangers, n'ayant avec les possesseurs du droit aucun lien civil. Le droit existe ou n'existe pas ; s'il existe, son exercice ne peut jamais donner lieu à payer aucune indemnité [1] ; s'il n'existe pas, l'indemnité ne saurait lui donner naissance ; s'il n'existe pas, le droit contraire est incontestable en faveur des neutres, et il serait contraire à toutes les lois divines et humaines de considérer une nation comme forcée de laisser violer son droit, moyennant une indemnité [2].

Cette espèce de transaction, comme on peut le remarquer, tient encore à l'opposition des droits ; cependant c'est un système complétement différent du premier, c'est le système du *Consulat de la mer* ; il a été soutenu par Vattel et par Zoucheus [3], et suivi par Azuni. Mais, comme le fait remarquer Massé, il est un témoignage des efforts tentés pour pallier les effets d'une règle reconnue mauvaise ; c'est l'aveu le plus formel de l'injure que son application fait aux neutres [4].

[1] Pour le développement de cet argument, voyez ci-dessus, tit. VII, ch. II, sect. II, § 2.

[2] Voyez ci-dessus, tit. II, sect. III.

[3] Zoucheus, *De jure feciali*, part. II, sect. VIII, q. 6; Vattel, *Droit des gens*, liv. III, ch. VII, § 115; Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. III, art. 2. Ce dernier auteur suit Lampredi à peu près pas à pas.

[4] L'auteur, après avoir développé sous son véritable jour l'intérêt du commerce de commission et de transport, conclut ainsi : « Il ne suffit donc pas, pour réparer le dommage causé par la saisie des marchandises envoyées en commission, de payer au capitaine du navire le fret de ces marchandises et une indemnité pour le retard, puisqu'il peut y avoir en souffrance d'autres intérêts neutres, auxquels il serait impossible de donner une satisfaction suffisante. Qui ne voit d'ailleurs, en exami-

Au reste, le système d'indemnité est incomplet, et ne peut pas ne pas l'être ; pour le prouver, il suffit de quelques mots. Le but que se proposent ceux qui l'ont inventé et qui le soutiennent, est d'arriver à ce que toute la perte, tout le dommage tombe sur l'ennemi, à ce que le neutre n'éprouve aucun préjudice par le fait de la saisie d'une partie de sa cargaison ; du moins c'est ce qu'ils prétendent. Mais les premières notions nous apprennent que le commerce, et surtout le commerce maritime, se compose non pas d'une opération isolée, mais d'une série d'opérations, dont la liaison est tellement intime, que la ruine de l'une entraîne presque infailliblement la ruine de toutes les autres. La réalisation de cette série d'opérations amène le véritable bénéfice commercial. Le fret d'une partie de la cargaison, l'indemnité matérielle pour le retard ne sont rien dans l'ensemble de l'expédition ; il est illusoire de croire qu'en les payant on garantit le neutre de tout dommage.

Supposons un navire expédié pour la Chine avec une cargaison composée d'un assortiment de marchandises les plus recherchées dans ce pays. Cet assortiment est fait dans des proportions calculées d'après les saisons, le moment du départ fixé en raison des diverses moussons ; en un mot, le succès de l'expédition est basé sur des calculs commerciaux. Le navire est arrêté par un croiseur, conduit dans un port du belligérant ; une partie de sa cargaison est enlevée comme appartenant à l'ennemi ; enfin il est libre, après avoir perdu un mois, de continuer sa route. Mais il rencontre les moussons contraires ; il arrive après la saison propice pour la vente de ses marchandises ; d'ailleurs son assortiment, moins complet par

nant les choses d'un point de vue moins général et moins élevé, que le commerce de transport et de commission, comme tout autre, vit de confiance et de sécurité ? Il n'est donc pas probable que les navires neutres trouvent beaucoup d'expéditeurs lorsque ceux-ci auront en perspective l'éventualité d'une capture, et il est encore moins probable que les expéditeurs seront rassurés sur leurs intérêts, parce que les intérêts du navire resteront saufs au moyen du payement du fret et d'une indemnité. » *Du droit commercial*, t. I, liv. II, tit. Ier, ch. II, sect. II, § 3, art. 1er, p. 202 et suiv.

suite de la confiscation, est moins favorable à la vente ; il ne peut plus se procurer les retours sur lesquels il comptait, et se trouve dans la nécessité de vendre sa cargaison à perte, et de revenir en Europe sur lest, ou du moins d'aller chercher ailleurs un chargement. L'opération qui était de nature à donner de grands bénéfices aux chargeurs, aux consignataires, aux armateurs, devient pour tous une occasion de ruine. Je demanderais si le payement du fret des quelques tonneaux de propriété ennemie, si l'indemnité de trente jours de retard, peuvent compenser la perte véritable?

Un semblable système était injuste et absurde au XIIe siècle, lorsque le *Consulat de la mer* fut rédigé, alors que le propriétaire de la marchandise voyageait presque toujours avec sa propriété, dans ce temps où le génie commercial n'était pas développé comme il l'est de nos jours, mais il était le fruit et le résultat de la barbarie de l'époque. Aujourd'hui il n'en est pas ainsi; le dommage irréparable causé aux neutres, et dont on se garde bien de parler, est le but réel et seul vrai des belligérants. Le premier système, celui de la confiscation pure et simple de la propriété ennemie, chargée sur les navires neutres, était plus rigoureux, mais il avait le mérite de de la franchise; celui de la confiscation avec indemnité est tout aussi injuste, tout aussi contraire aux lois divines et humaines ; de plus il est profondément hypocrite.

Enfin, il est un fait constant, et que Lampredi lui-même reconnaît : le commerce vit de securité; le commerce de transport comme tous les autres ne peut exister sans cette garantie. Du moment où la propriété ennemie n'est pas en sûreté à bord des navires neutres, navires qui ne doivent même pas se défendre contre le belligérant, le commerce de transport est frappé de mort. Le propriétaire de la marchandise renonce à la confier aux bâtiments neutres, dans la crainte de la voir confisquer. Il y a plus, les neutres eux-mêmes hésitent à faire des expéditions commerciales, dans la crainte de voir tous leurs calculs déjoués par l'arrestation du navire. La navigation neutre languit et meurt. Le but

secret mais réel du belligérant est atteint. Le système de la saisie avec indemnité doit donc être repoussé comme le premier.

Les partisans du droit réclamé par les belligérants de saisir la propriété ennemie chargée sur les navires neutres, ont cherché à tirer un argument de deux faits reconnus et consacrés par le droit international : la visite des navires neutres à la mer, et la saisie des marchandises de contrebande trouvées sur ces bâtiments. Si on peut soumettre à la visite les navires neutres rencontrés en pleine mer, si on peut confisquer les objets dont le commerce est prohibé en temps de guerre, le navire neutre n'est pas la continuation du territoire neutre, il n'est pas inviolable, et on peut également rechercher sur ce navire les marchandises appartenant à l'ennemi et les confisquer. Tel est en résumé le raisonnement de mes adversaires. Il est nécessaire de séparer ces deux faits. [1].

La visite, dont je m'occuperai spécialement dans le titre suivant, est une institution du droit secondaire, qui est loin de pouvoir recevoir l'extension que les belligérants et leurs avocats veulent lui donner. Son but unique est de constater si le navire rencontré appartient réellement à la nation dont il porte le pavillon; si un ennemi ne se cache pas sous les couleurs d'un ami. Elle doit donc se borner à la constatation de ce fait unique, et, dès qu'elle est faite, dès que le navire est reconnu neutre et porter le pavillon de son souverain, le belligérant doit se retirer immédiatement et évacuer le sol qu'il ne peut fouler malgré le propriétaire. La constatation

[1] Je me bornerai à faire observer que l'opinion de cet auteur, si elle était fondée en raison, entrainerait aussi l'illégitimité de la saisie des munitions et autres marchandises de contrebande de guerre, et des vivres, destinés pour des places qui sont en état de siége ou de blocus, lorsque c'est un vaisseau neutre qui les porte. Cependant tous ceux qui ont écrit sur le droit public, et Hubner lui-même, ne sont pas de cet avis. L'immunité du pavillon, que cet auteur suppose, sans fondement plausible, égale à celle du territoire, ne prouve donc rien en faveur de la liberté du commerce des neutres, dans le sens de l'argument rapporté. » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, 2e vol., ch. III, art. 2, § 9. Jenkinson, dans son *Discours apologétique de la conduite de la Grande-Bretagne*, tire également un de ses arguments du *Droit de visite*. Il a été réfuté par de Rayneval.

doit se faire par la seule inspection des papiers de bord. La visite n'est donc pas un fait susceptible de détruire la territorialité du bâtiment; destiné à constater la nationalité, ce fait cesse aussitôt que le lieu est reconnu être un lieu neutre.

Quant à la saisie des marchandises de contrebande, il suffit de rappeler ce que nous avons dit dans le titre VIII pour répondre à l'argument que l'on veut en tirer. L'un des deux devoirs essentiels du neutre est de s'abstenir de tout acte d'immixtion aux hostilités. La nation qui viole ce devoir devient ennemie du belligérant contre lequel elle commet des actes hostiles, alliée de celui en faveur duquel elle les commet. Nous avons établi que le fait de fournir des armes et des munitions de guerre à un peuple belligérant, était un acte d'immixtion aux hostilités; la nation qui s'en rend coupable devient donc l'alliée de celui des deux combattants qu'elle favorise, l'ennemie de l'autre. L'usage des nations, pour éviter sans doute de rendre universelles toutes les guerres, et pour ne pas faire retomber sur un peuple entier la faute de l'un de ses membres, a voulu que le coupable seul fût responsable de son fait; son souverain l'abandonne, et le belligérant lui enlève les moyens de nuire qu'il voulait diriger contre lui. Le navire neutre qui porte des marchandises de contrebande n'est plus neutre en réalité, puisqu'il méconnaît les devoirs que lui impose son état. Le belligérant, en saisissant la contrebande, ne viole pas un lieu neutre, il prend, dans un lieu qui a cessé de l'être, des objets qui pourraient lui nuire, s'ils parvenaient chez son ennemi [1].

[1] « L'objection porte à faux. Un bâtiment neutre n'est un lieu neutre qu'à la condition de rester neutre, et de ne prendre aucune part à la guerre. C'est pourquoi les vaisseaux belligérants qui rencontrent un bâtiment portant pavillon neutre, ont le droit de vérifier sa nationalité par l'examen de ses papiers de mer; c'est pourquoi encore, lorsque cette nationalité est établie, ils ont de plus le droit de vérifier s'il n'abuse pas de son pavillon pour faire un commerce non neutre, c'est-à-dire pour transporter aux ennemis de la contrebande de guerre. Dans l'un comme dans l'autre cas, le belligérant exerce un droit nécessaire, qui a pour but de vérifier la neutralité apparente et effective... Mais il est certain que ces droits des belligérants, qui prennent leur source dans l'incertitude ou la violation de la neutralité, cessent lorsque cette neutralité est certaine, lorsqu'elle n'est pas violée... » Massé, *Du droit comm*-

Le double argument tiré de ces deux faits est donc absolument sans valeur. La visite et la confiscation de la contrebande n'ont aucune similitude avec la saisie des propriétés ennemies à bord des navires neutres.

Lampredi et Azuni, ainsi que je l'ai fait remarquer, ne s'appuient jamais sur le droit secondaire ; ils reconnaissent, tacitement du moins, que cette partie de la loi internationale est contraire à leurs prétentions. Mais un fait assez singulier, c'est qu'en terminant, tous deux forment des vœux pour que les nations maritimes se réunissent afin de fixer la jurisprudence sur cette question importante ; leurs vœux ne sont pas pour l'adoption du prétendu droit, par eux défendu avec tant de vigueur, de ce droit qu'ils font descendre de la loi divine, de ce droit sans lequel tous les belligérants devraient périr inévitablement ; mais pour le principe par eux attaqué avec tant d'acharnement, pour le principe, « le pavillon neutre sauve la propriété ennemie. » Au reste, ce n'est pas la seule contradiction qui se rencontre dans la discussion, et je puis assurer que la meilleure réfutation du système d'Azuni, sur cette question, se trouve dans Azuni, sur la question de la liberté commerciale [1].

Je crois avoir complétement répondu aux arguments de mes adversaires ; il me reste à examiner l'opinion avancée par Ortolan, qui me paraît renfermer une erreur. Cet auteur, qui d'ailleurs soutient, assez faiblement, le principe de la liberté et du privilége du pavillon neutre, pense que les traités conclus sur la question que nous examinons, et qui sanc-

mercial, t. I, liv. II, tit. I, ch. II, sect. II, § 3, art. I, n° 262. Voyez aussi, sur cette question, de Rayneval, *Droit de la nature et des gens*, p. 263, et de la *Liberté des mers*, t. I, ch. XXII, p. 252.

[1] Azuni, dans l'art. 2 du ch. II, second volume de son *Traité du droit maritime de l'Europe*, soutient avec beaucoup d'énergie la liberté commerciale des neutres ; la plupart des arguments par lui employés sont complétement opposés à ceux de l'art. 2, ch. III. Il y a une contradiction flagrante entre ces deux articles. Il suffira de citer le passage suivant, tiré du premier : « On doit tirer de ces principes la juste conséquence qu'aucune puissance belligérante n'a le droit d'interdire ni de limiter le commerce des nations neutres avec l'ennemi... »

tionnent la maxime erronée, « la pavillon ne couvre pas la cargaison, » sont obligatoires d'une manière absolue pour les nations qui les ont consentis; que, par conséquent, toutes celles qui sont liées par des actes de cette nature doivent les exécuter [1]. J'ai déjà fait connaître mon opinion sur les traités égaux qui contiennent des stipulations contraires au droit primitif. Je crois que c'est le cas de faire l'application des règles que j'ai posées à cet égard. Ces traités, s'ils sont conclus pour un temps déterminé, sont obligatoires pour tout ce temps; s'ils sont illimités dans leur durée, ils sont obligatoires jusqu'à ce que l'une des parties notifie à l'autre sa volonté de s'affranchir de leur exécution. Mais les nations sont toujours libres de faire cette notification, et, dans le cas dont il s'agit, c'est un devoir pour elle de la faire, afin d'affranchir leurs sujets et leur marine de la tyrannie que les belligérants font peser sur les neutres.

SECTION V.

Résumé et Conclusion.

De toute la discussion qui précède, il résulte que la loi primitive, en accordant aux hommes et par suite aux peuples certains droits, leur a imposé certains devoirs qui limitent ces droits. Le belligérant a le pouvoir, dans les bornes fixées par l'humanité, de faire à son ennemi tout le mal possible, de lui nuire par tous les moyens directs qui sont en sa puissance; son devoir est de respecter d'une manière absolue

[1] «... Il est vrai, ce nous semble, que cette règle a passé dès lors dans le droit international, et que si le contraire a été admis par quelques conventions particulières entre deux États, ce n'est qu'une exception, de laquelle on peut dire qu'elle confirme la règle; enfin qu'il ne peut plus être question aujourd'hui, à moins de conventions dont l'effet doit être borné aux seuls contractants, des vieilles maximes du moyen âge contenues dans le consulat de la mer. » *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. v, p. 128.

l'indépendance des nations neutres, et tous les droits qui en découlent, notamment leur liberté commerciale. Les peuples pacifiques, de leur côté, ont le droit de vivre dans une complète indépendance, dans une liberté parfaite, et de faire tout ce qu'ils pouvaient faire pendant la paix, en accomplissant toutefois le devoir qui leur prescrit de s'abstenir de tout acte hostile et de se montrer absolument impartiaux envers les deux ennemis. La saisie et la confiscation des propriétés ennemies chargées sur les navires neutres lèsent essentiellement les droits des peuples pacifiques ; elles anéantissent leur indépendance et leur liberté commerciale ; elles violent par conséquent les devoirs imposés aux peuples en guerre. Le droit primitif défend donc aux belligérants de saisir les propriétés de leur ennemi qui se trouvent sur les bâtiments neutres. C'est de cette loi, c'est-à-dire de la loi œuvre de Dieu lui-même, qu'est tirée la maxime : *Navire libre, marchandises libres.*

Le droit secondaire, fidèle à sa mission, a consacré le même principe. Le plus grand nombre des traités, ceux qui sont les plus solennels, les plus importants et consentis même par les peuples qui refusent de l'exécuter en fait, ont sanctionné la formule de la loi primitive, *navire libre, marchandises libres.*

Les publicistes se sont divisés sur cette question, grave par l'intérêt qu'elle présente, mais non par la difficulté d'arriver à une solution. Le plus grand nombre, il est vrai, ont soutenu que le belligérant avait le droit de saisir la propriété de son ennemi, même sur les navires neutres. Mais ils se sont en général appuyés sur les lois intérieures des peuples belligérants, lois qui ne peuvent avoir aucune valeur dans le droit international ; ils ont fondé leur doctrine sur des faits historiques, faits qui ne sont le plus souvent que des violations flagrantes des principes les plus sacrés; enfin, leurs opinions ont été victorieusement réfutées par les auteurs qui ont interprété les lois primitive et secondaire. En effet, si Alb. Gentilis, Bynkershoek, Vattel, Zouchens, Henneccius, Cocceius,

Lampredi, Azuni, etc. [1], ont cru devoir soutenir le prétendu droit réclamé par les belligérants; Hubner, Galiani, Klüber, Massé, etc., ont clairement établi le véritable droit des peuples, et démontré l'erreur si grave de leurs adversaires.

Malgré ce conflit entre les publicistes, conflit dont le résultat le plus grave serait de neutraliser les deux opinions, je crois pouvoir dire que le droit du pavillon neutre de couvrir et de protéger les propriétés ennemies, est sorti vainqueur de la lutte, et que, d'après les opinions mêmes des auteurs, la seule maxime du droit des gens international est : *Navire libre, marchandises libres.*

Ainsi, d'après la loi primitive, d'après la loi secondaire, c'est-à-dire d'après les deux sources uniques du droit des nations, d'après même l'opinion des publicistes qui ont sincèrement étudié la question, je crois pouvoir conclure, sans craindre de tomber dans l'erreur : 1° que les neutres peuvent librement charger sur leurs navires les propriétés de l'un des belligérants pour en opérer le transport, sauf l'exception de la contrebande de guerre; 2° que les belligérants n'ont, en aucun cas, le droit de saisir la propriété de leur ennemi sur les navires neutres ; en un mot, que *le navire libre rend libres les marchandises qu'il porte, quel que soit le propriétaire.*

[1] Grotius ne doit pas être compté parmi les auteurs qui ont soutenu le droit réclamé par les belligérants. On pourrait peut-être même interpréter dans un sens contraire le passage suivant : « Solet et hoc quæri, an extra territorium utriusque partis bellum gerentis capta fiant capientium... si jus solum gentium respicimus, puto locum hic non considerari, sicut et hostem ubique recte interfici dicimus. Sed qui in eo loco imperium habet, potest sua lege prohibere ne id fiat; et si contra legem factum sit, de eo tanquam de delicto poscere potest ut sibi satisfiat. Simile est quod in agro alieno capta fera dicetur capientium fieri, sed à domino agri prohiberi posse accessum. » *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. VI, § 26, n° 2. Sans doute, si la propriété ennemie, chargée à bord des navires neutres, arrive au pouvoir du belligérant, il deviendra propriétaire; mais il n'a pas le droit de la saisir dans ce lieu; le maître du navire peut et a le droit de le repousser par la force, et même, dans le cas où le fait est consommé, d'en poursuivre la réparation. Le neutre peut défendre l'entrée de son navire, c'est son droit d'après Grotius; on peut donc dire que cet auteur n'est pas partisan du droit de saisie des propriétés ennemies sur les navires neutres.

CHAPITRE II.

DES MARCHANDISES DU CRU OU DE FABRIQUE DE L'ENNEMI CHARGÉES SUR LES NAVIRES NEUTRES, ET DES NAVIRES NEUTRES EUX-MÊMES.

SECTION I.

Des marchandises du crû ou de fabrique de l'ennemi chargées sur les navires neutres.

Le désir effréné de nuire à l'ennemi, et surtout, on ne saurait trop le répéter, celui d'anéantir toute espèce de commerce et de navigation neutres, ont porté quelques belligérants à réclamer un droit plus exorbitant encore que celui dont nous venons de nous occuper; ils ont élevé la prétention d'interdire aux peuples pacifiques le pouvoir de faire le commerce des denrées provenant du crû ou des fabriques de leur ennemi; et, par conséquent, d'avoir le droit de saisir et de confisquer toutes les marchandises de cette nature trouvées à bord des navires neutres. Cette prétention, si elle était fondée, équivaudrait à une prohibition complète du commerce avec l'un des deux belligérants. Le négoce maritime consiste le plus souvent dans l'échange des produits du pays d'où le navire est parti, contre ceux de la contrée où il aborde; ces derniers sont transportés chez d'autres peuples qui en manquent, ou du moins qui n'en possèdent pas en quantité suffisante. De cette manière, le bâtiment trouve un fret pour chacun des

voyages d'aller et de retour, le commerce est possible ; si on supprime les retours, il devient impraticable. Outre que le bâtiment, n'ayant pas à espérer un chargement pour le second voyage, sera dans la nécessité de faire payer beaucoup plus cher le fret du premier, il n'existe pas de nation assez riche en métaux précieux, pour solder en espèces monnayées toutes les denrées qu'elle tire de l'étranger; le commerce d'échange étant prohibé, le commerce est en réalité anéanti.

Il faut d'ailleurs remarquer que le droit dont il s'agit est revendiqué seulement par celui des deux belligérants qui est le plus puissant, parce que lui seul a intérêt à son exercice; son adversaire, moins fort, au contraire, a un très-grand intérêt à ce qu'il n'existe pas, puisque le commerce neutre lui procure des denrées qu'il ne pourrait apporter chez lui avec ses propres navires, et l'écoulement de ses produits agricoles ou manufacturés, dont il ne pourrait se procurer la vente par ses propres ressources.

Mais il y a plus, si le belligérant avait un pareil droit, le commerce des neutres entre eux serait profondément atteint, il perdrait une branche importante. En effet, il ne s'agit pas seulement de saisir et de confisquer les marchandises du crû de fabrique ennemie, sur les navires sortant du port belligérant producteur, mais sur tous les navires neutres, quel que soit le lieu de leur départ ou de leur destination. De cette manière les peuples pacifiques ne peuvent faire, même entre eux, le commerce des denrées produites par le sol ou l'industrie de l'un des belligérants. Ainsi, la France, étant en guerre avec l'Angleterre, les soieries françaises et les tissus anglais, parvenus, par une voie quelconque, à New-York, port neutre, ne pourraient pas, sans être exposés à la saisie et à la confiscation, être transportés à la Véra-Cruz, à la Havane ou dans tout autre port neutre.

Le premier exemple que nous fournisse l'histoire de l'application de ce prétendu droit se trouve dans la convention du 22 août 1689, dont j'ai déjà parlé plusieurs fois [1]. L'An-

[1] L'art. 3 de cette convention porte..... « Et si lesdits vaisseaux (neutres) sont

gleterre et la Hollande, dans cette convention qui, ainsi que je l'ai établi, n'est en réalité qu'une loi intérieure, prohibèrent tout commerce avec la France, leur ennemie commune, mais notamment celui des denrées du crû ou de fabrique de leur adversaire. Depuis cette époque, la Grande-Bretagne renouvela la même défense chaque fois qu'elle se trouva engagée dans les hostilités. Pendant la guerre de la succession d'Espagne et celle de 1744, la France se laissa entraîner à user de représailles. L'ordonnance de 1704 prononce la confiscation de toutes les marchandises du crû et des fabriques de l'ennemi trouvées à bord des navires neutres [1]. Celle de 1744 renouvelle la même disposition [2]. Le règlement de 1778 n'adopta pas cette règle inique ; la France était alors entrée franchement dans la voie libérale dont elle a montré l'exemple aux autres peuples ; elle reconnaissait et mettait en pratique les véritables principes du droit international. Cependant, en 1794, l'Angleterre ayant de nouveau déclaré confiscables sur les navires neutres les produits du sol et des fabriques de l'ennemi, la France, par forme de représailles, rendit la loi du 29 nivôse an VI, qui contenait la même prohibition. Il est à remarquer que cette loi ne se borne pas, comme les précédentes, à prononcer la confiscation des denrées qu'elle exclut du commerce, mais qu'elle déclare dénationalisé le navire neutre porteur de ces denrées, le considère comme ennemi, et par conséquent le soumet à la confiscation avec toute sa cargaison. Cette loi, rendue par représailles des ordres du conseil anglais, dut adopter le système complet de l'ennemi,

rencontrés venant desdits ports (les ports de France), chargés de marchandises ou productions de la France, ils seront également obligés de retourner dans lesdits ports, pour y déposer lesdites marchandises, sous peine de confiscation... »

[1] Art. 3 du règlement de 1704. « Comme aussi leur fait défense d'arrêter les vaisseaux des sujets des princes neutres partis des ports d'un des États neutres ou alliés de Sa Majesté, pourvu qu'ils ne soient pas chargés du crû ou fabrique de ses ennemis, auquel cas les marchandises seront de bonne prise et les vaisseaux seront relâchés. » L'art. 4 contient la même disposition à l'égard des navires neutres partis d'un port neutre ou allié en destination d'un port ennemi.

[2] Les art. 3 et 4 du règlement de 1744 reproduisent textuellement les dispositions des mêmes articles de 1704.

qui effectivement prononçait cette confiscation [1]. Cette disposition fut rapportée le 23 brumaire an VIII.

Après la rupture de la paix d'Amiens, la Grande-Bretagne, sûre de ne pas rencontrer d'obstacles à son ambition de la part des neutres, trop peu nombreux et trop faibles pour s'opposer à son ressentiment, promulgua de nouveau des ordres du conseil, enjoignant aux commandants de ses vaisseaux et de ses corsaires de s'emparer de toutes les marchandises, provenant de France, chargées à bord des neutres [2]. La France repondit par les décrets de Berlin et de Milan [3]. La paix de 1815 mit fin aux excès qui signalèrent cette guerre; le règlement de 1778 régit aujourd'hui la France; quant à la Grande-Bretagne, elle n'a jamais eu de lois permanentes; elle préfère être libre d'agir suivant les circonstances, ou plutôt suivant ses intérêts. Cette lutte déplorable, dans laquelle on vit les deux belligérants se jouer avec tant de cruauté de tous les droits et de la liberté des peuples pacifiques, montre ce que ces peuples doivent attendre de l'ambition effrénée et de la jalousie des nations puissantes, s'ils ne se réunissent pas enfin pour résister à ces prétentions sans cesse renaissantes.

Le droit réclamé par les belligérants, ou plutôt par l'Angleterre lorsqu'elle se trouve engagée dans les hostilités, ne saurait soulever une longue discussion. Les principes que nous avons développés dans le chapitre précédent, en parlant de la saisie des propriétés ennemies chargées à bord des navires neutres, s'appliquent à plus forte raison à la

[1] L'état des navires, en ce qui concerne leur qualité de neutres ou d'ennemis, sera déterminé par leur cargaison; en conséquence, tout bâtiment trouvé en mer chargé en tout ou en partie de marchandises provenant de l'Angleterre ou de ses possessions, sera déclaré de bonne prise, quel que soit le propriétaire de ces marchandises. » Loi du 29 nivôse an VI, art. 1er, *Bulletin des lois*, n° 178.

[2] Voyez les ordres du conseil britannique rendus de 1803 à 1815, et surtout les trois ordres du 11 novembre 1807. *Mémoire de* 1812, *pièces officielles*, p. 150 et suiv.

[3] Ces deux décrets, constitutifs du système connu sous le nom de blocus continental, se trouvent également dans le *Mémoire de* 1812, et dans le *Bulletin des lois françaises.*

question des marchandises du crû ennemi. D'après la loi primitive, la saisie de ces marchandises est une violation des droits du neutre, un attentat à son indépendance, à sa liberté commerciale; elle est une violation des devoirs du belligérant. Aucun acte du droit secondaire ne l'a jamais autorisée; je dirai plus, il est impossible de trouver un seul traité international qui contienne la plus légère allusion à ce prétendu droit. Enfin, aucun publiciste, même parmi ceux qui ont si libéralement élargi le droit de la guerre, n'a parlé en faveur d'une prétention aussi exorbitante. Il me paraît même surprenant que les auteurs qui ont défendu les droits des nations, n'aient pas traité une question soulevée il y a plus d'un siècle et demi. Ainsi, cette prétention anglaise ne repose sur aucune des deux parties constitutives du droit international; elle n'a trouvé aucun défenseur parmi les écrivains qui se sont occupés de l'étude de cette importante législation.

Sur quelle base la Grande-Bretagne peut-elle donc asseoir sa prétention? sur le droit de la nécessité, sur le droit que possède toute nation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer son propre salut. Ce droit, j'ai suffisamment prouvé qu'il n'existe pas. Si la base n'existe pas, il est évident que la prétention doit être repoussée. Quand le droit de la nécessité existerait, le salut de la Grande-Bretagne est-il compromis par le commerce dont il s'agit? Évidemment non; mais cette puissance a proclamé devant l'univers qu'il existe pour elle une autre nécessité que celle de son salut, c'est celle de sa grandeur maritime, de sa prospérité commerciale, de son intérêt mercantile. C'est encore l'origine commune de tous les abus que nous avons déjà signalés et de tous ceux qui nous restent encore à montrer; c'est encore la jalousie mercantile qui est l'unique source de la prohibition dont nous parlons. C'est en effet un moyen très-commode, pour réduire le commerce et la navigation neutres, de limiter le négoce des peuples pacifiques, même entre eux, aux seuls produits de leur sol et de leur industrie.

C'est un moyen efficace pour ruiner leurs marines, d'arrêter et de confisquer tous les navires neutres qui contreviennent à un pareil ordre.

Tout ce qui précède s'applique également aux prétentions élevées pendant la guerre de 1704 par les belligérants, de défendre aux neutres, sous peine de confiscation du navire et du chargement, de faire le commerce entre les ports de l'ennemi et un pays autre que celui de leur propre souverain [1]. Il serait trop long d'examiner les nombreuses tentatives d'oppression, faites par les nations en guerre, sur les peuples pacifiques; elles rentrent toutes dans les diverses catégories que nous avons dû examiner avec soin, et se trouvent par conséquent comprises dans la discussion.

SECTION II.

Des navires neutres portant des marchandises ennemies.

Des nations puissantes, abusant de leurs forces pour opprimer les peuples plus faibles, ont déclaré confiscables, non-seulement les propriétés ennemies chargées sur les navires neutres, mais encore toute la cargaison et le navire lui-même. Je suis forcé de convenir que cette prétention ne manque pas d'une certaine logique. Les belligérants s'attribuaient le droit de dicter des lois aux peuples neutres, de leur défendre de faire le commerce de commission, pour le compte de leur ennemi; ils soutenaient que les nations pa-

[1] L'art. 6 du règlement français du 23 juillet 1704 porte : « Les vaisseaux appartenant aux sujets des États neutres, qui seront sortis des ports d'un État ennemi de Sa Majesté, et y auront pris leur chargement en tout ou en partie pour aller dans les États d'un autre prince que le leur, soit qu'il soit allié de Sa Majesté, neutre ou ennemi, pourront être arrêtés et amenés dans le royaume, et seront déclarés de bonne prise avec leur chargement, encore qu'ils fussent chargés pour le compte des sujets de Sa Majesté, ou d'un État allié ou neutre. »

cifiques étaient obligées de se conformer à ces lois; il était rationnel de penser que ces législateurs avaient également le pouvoir de punir ceux qui contreviendraient à leurs ordres souverains; de fixer les peines qui devaient leur être appliquées.

Il me paraît inutile d'entrer dans la discussion des principes du droit primitif. En établissant que, d'après cette loi immuable comme son auteur, la propriété ennemie ne pouvait être saisie à bord des navires neutres, j'ai surabondamment prouvé que la partie du chargement, propriété neutre, et le navire neutre lui-même, ne pouvaient être soumis à la confiscation. Le droit secondaire ne peut lui-même être invoqué à l'appui du système de la confiscation du navire. Il n'existe aucun traité, même parmi ceux qui ont admis que la propriété ennemie était confiscable à bord des navires neutres, qui ait adopté et sanctionné cette mesure inique. La prétention des belligérants se trouve donc également rejetée par les deux lois, qui seules ont le pouvoir de régir les relations des peuples entre eux. Les lois intérieures de quelques nations forment le fondement unique du droit de confisquer les navires neutres et les cargaisons qu'ils portent, lorsqu'ils ont été saisis faisant le transport de propriétés ennemies. Elles sont la seule source de la maxime : *Robe d'ennemi confisque robe d'ami.*

La première loi qui a autorisé le belligérant à saisir des propriétés ennemies à bord des navires neutres, le consulat de la mer, exigeait que le navire neutre, lorsqu'il consentait à livrer ces propriétés, ou à les transporter dans le port du capteur, non-seulement fût libre, mais encore que le fret lui fût payé. Les règlements français de 1543 et de 1584 décidèrent que le navire et la partie de la cargaison, non appartenant à l'ennemi, seraient libres, mais le payement du fret fut supprimé [1]. L'ordonnance de Louis XIV, de 1681, alla plus loin;

[1] Voyez l'art. 42 de l'ordonnance de 1543, et l'art. 60 de celle de 1584. Voyez aussi Cleirac. *De la juridiction de la marine,* article 25, p. 443, et Valin : *Commentaire de l'ordonnance de* 1681, liv. III, tit, IX, art. 7; et *Traité des prises,*

elle prononça la confiscation absolue des propriétés ennemies, de la partie de la cargaison non ennemie et du navire lui-même [1]. Les juges de l'amirauté reculaient devant l'application d'un système aussi rigoureux ; un arrêt du conseil de 1692 vint éclairer le texte de la loi et ordonner son entière exécution [2]. Le règlement de 1704 adopta cette prétention dans toute son étendue [3]; mais celui de 1744 revint aux dispositions des ordonnances du XVI[e] siècle; il proclama la liberté du navire et de la partie neutre de la cargaison, et limita la confiscation aux seules propriétés ennemies [4]. Depuis, et par le règlement de 1778, la France reconnut

eb. v, sect. V, n° 2. Je dois faire observer que les ordonnances de 1543 et de 1584 ont été diversement interprétées sur le point qui nous occupe. On a prétendu qu'elles prononçaient la confiscation du navire et du surplus du chargement. C'est ce qui résulte notamment des négociations qui précédèrent le traité de 1646, entre la France et la Hollande, de ce traité lui-même et des négociations qui amenèrent le traité de 1663, entre les mêmes puissances. J'ai préféré adopter l'interprétation de Cleirac, qui, d'ailleurs, paraît justifiée par les difficultés qu'éprouva, même de la part des juges de l'amirauté, l'application de l'ordonnance de 1681 sur ce point. Quant au texte même de l'art. 69 de l'ordonnance de 1584, je dois convenir que, quoique un peu obscur, il me paraît prononcer la confiscation du navire et de toute la cargaison. Il est probable que l'opinion de Cleirac est basée sur une jurisprudence qui avait en quelque sorte réformé la loi.

[1] « Tous navires qui se trouveront chargés d'effets appartenant à nos ennemis seront pareillement de bonne prise. » Art. 7, tit. IX, *Des prises*, liv. III, ordonnance du mois d'août 1681.

[2] Il serait trop long de rapporter ici cet arrêt du conseil. Les juges de l'amirauté avaient fait mainlevée de la saisie d'un navire neutre, arrêté porteur d'une certaine quantité de marchandises appartenant à l'ennemi, *sous prétexte qu'il y avait lieu de s'éloigner, en certains cas, de l'exacte observation de l'article* 7. Cette sentence fut annulée, et, statuant par voie de règlement, le conseil « ordonna que l'art. 7 de l'ordonnance de 1681, au titre des prises, serait exécuté selon sa forme et teneur, sans aucune distinction, modification, ni restriction... »

[3] « Et néanmoins, si dans les cas portés dans les quatre premiers articles de ce règlement, il se trouvait sur les vaisseaux neutres des effets appartenant aux ennemis de Sa Majesté, les vaisseaux et tout le chargement seront de bonne prise, conformément à l'art. 7 du titre des prises de l'ordonnance du mois d'août 1681. » Art. 5 du règlement du 23 juillet 1704.

[4] L'art. 5 du règlement de 1744 porte : « Si dans les cas expliqués par les art. 1, 2, 3 et 4 de ce règlement, il se trouvait sur lesdits navires neutres des marchandises ou effets appartenant aux ennemis de Sa Majesté, les marchandises ou effets seront de bonne prise, quand même elles ne seraient pas de fabrique du pays ennemi, et néanmoins les navires relâchés. »

et adopta la maxime : « Navire libre, marchandises libres. »

Les ordonnances espagnoles de 1702 et de 1718 ont adopté les dispositions des lois intérieures françaises sur ce point comme sur presque tous les autres. Du moins elles ont été interprétées et appliquées dans le même sens.

L'Angleterre et la Hollande avaient élevé cette prétention pendant la guerre de 1689 ; elle se trouve exprimée dans la fameuse convention du 22 août de cette année. Ces deux puissances n'ont pas de lois intérieures permanentes. Il est cependant constant que, tout en proclamant qu'elle reconnaissait pour règle le chapitre 273 du consulat de la mer, la Grande-Bretagne, dans toutes les guerres où elle s'est trouvée engagée, s'est arrogé le droit de confisquer les navires neutres arrêtés pour transport de propriétés ennemies.

Les publicistes sont à peu près unanimes pour repousser un système d'après lequel la présence, à bord d'un navire neutre, d'une partie de marchandises ennemies, quelque faible qu'elle soit, suffirait pour entraîner la confiscation de toutes les propriétés neutres chargées sur le même navire et du navire lui-même. Ceux même qui soutiennent que la propriété ennemie est confiscable à bord du bâtiment neutre, prohibent cette extension de la pénalité. Albéric Gentilis soutient le système complet du consulat de la mer, et, par conséquent, nie la légitimité de la confiscation du surplus de la cargaison et du navire. Henneccius et H. Cocceius repoussent également cette prétention des nations en guerre [1].

Bynkershoek examine cette question avec soin, et conclut que le navire, ainsi que la partie neutre de la cargaison, doivent être laissés libres [2]. Il appuie surtout son opinion sur

[1] « Sed naves amicorum ideo capi posse juris rationes non ferunt. Vel amici enim nomen ab hoc injuria tueri debebat, maxime cum suo jure usi sunt dum alterius gentis sibi amicæ res in naves suas negociandi causa, bona fide receperunt... » Henneccius, *De navib. ob vect.*, cap. II, § 9. « Nec aliter decidenda res est si e contrario navis amicorum merces hostium ferat, merces etiam capi possunt, salva navi... » Henr. Cocceius, *De jure belli in amicos*.

[2] « Si navis amici mei hostium res vehat, et capiatur, duplex erit inspectio : altera an ipsa navis amica, altera an res hostiles recte publicentur ?... Quare in hac quæs-

ce que le neutre, en se chargeant du transport de la propriété ennemie, n'a violé aucun de ses devoirs, ne s'est rendu coupable d'aucune injure envers le belligérant; que, par conséquent, il ne peut pas être puni [1]. Lampredi et Azuni gardent le silence sur cette conséquence importante de l'opinion par eux soutenue; mais leur système, qui exige du belligérant le payement du fret des propriétés ennemies confisquées, et une indemnité pour le retard occasionné au navire neutre, prouve que ces deux auteurs sont complétement opposés à la saisie et à la confiscation du navire neutre, et de la partie du chargement qui n'appartient pas à l'ennemi.

Grotius, sans discuter la question au fond, prétend qu'il y a lieu d'examiner si le maître du bâtiment a connu la qualité ennemie de la marchandise chargée. Si volontairement il a consenti à transporter les marchandises appartenant à l'un des belligérants et qu'il tombe entre les mains de l'autre, le navire doit être confisqué. Il échappe à cette peine si le capitaine a ignoré la qualité des objets confiés à ses soins [2]. Loccenius adopte également cette solution [3]. Il est difficile de concilier l'opinion de Grotius sur ce point avec le passage de cet auteur que j'ai cité ci-dessus. L'auteur du traité du *Droit de la guerre et de la paix* ne donne aucune raison à l'appui; il est donc difficile de le combattre. Une seule observation me paraît suffire pour détruire son opinion. La confiscation est une peine, une peine ne peut être prononcée que contre un

tione non probo distinctionem Pauli in d., l. II, § 2. probo potius, quod navem amicam, quamvis rebus hostilibus onustam, non publicari, simpliciter responsum est. » Bynkershoek, *Quæst. juris publ.*, lib. I, cap. XIV.

[1] «... Non est etiam laborandum de hac quæstione, sed omnino dicendum, navem amicam non publicari ob res hostiles, ei impositas, sive sciverit sive ignoraverit dominus navis, utcunque enim sciverit, simul scivit se versari in re licita. » Bynkershoek, *ubi sup.*

[2] « Sed neque amicorum naves in prædam veniunt ob res hostiles, nisi ex consensu id factum sit dominorum navis. L. C. 2, *D. De publicanis*, § 2. Atque ita interpretandas puto leges Galliæ quæ ex rebus naves, ex navibus res prædæ subjiciunt, quales sunt *Francisci I* datæ anno 1543, c. 42; Henrici III, anno 1584, mense martio, cap. 69... Alioquin res ipsæ solæ in prædam veniunt *Meursius* Danicorum, lib. II; Grotius, *De jure belli et pacis*, l. III, cap. VI, § 6, dans la note. »

[3] Voyez *De jure maritimo*, l. II, cap. IV, n° 11.

coupable ; le neutre qui a loué son navire à l'un des belligérants n'est pas coupable, je crois l'avoir suffisamment prouvé, et Grotius lui-même ne l'accuse d'avoir ni manqué à ses devoirs, ni porté atteinte aux droits du belligérant, ni commis aucun autre délit; la peine de la confiscation ne peut donc pas lui être appliquée. D'ailleurs, la loi qui prononce cette peine est émanée d'un souverain étranger au neutre, qui, par conséquent, ne pouvait l'atteindre; le neutre ne doit pas obéissance à cette loi. Sous ce double rapport, l'opinion de Grotius est mal fondée. Cette grave erreur est tirée de la loi romaine [1], et fournit une preuve de plus de l'immense danger que présente l'application des lois civiles aux relations internationales.

Bynkershoek, en discutant l'opinion de Grotius, fait observer avec beaucoup de raison que la peine de la confiscation, prononcée par la loi romaine, s'appliquait au navire chargé de contrebande de douane, coupable, par conséquent, de fraude envers le fisc [2].

J'ajouterai que le navire, coupable du délit de contrebande de douane, n'est soumis à la pénalité prononcée contre ce délit, que pendant le temps où il se trouve sur le territoire du législateur qui l'a prononcée, c'est-à-dire pendant le temps où il se trouve soumis à la loi de ce législateur. Le commerce étant un rapport du navire avec le territoire étranger, le bâtiment qui le fait est, pour ce cas, soumis à la loi territoriale,

[1] Grotius invoque à l'appui de son opinion la loi romaine Cotem. ff. 2, *De publicanis et vectig.*, § 2.

[2] «... Non largior Grotio, eam speciem, de qua Paulus agit in d., l. XI, § 2, porrigi posse ad id, de quo nos quærimus. Non quod in iis, quæ sola ratio commendat, à jure romano ad jus gentium non tuta sit collectio, sed quod Paulus agat de magistro, qui sciens vel ignorans merces, vectigali obnoxias vehit, et ibi verum est, si sciens vehat, eum operam dare rei illicitæ, nam fraudem facit publico, qui merces quas profiteri oportebat, celaverit, et sciens earum transvectioni navem suam locaverit vel commodaverit... Sed nunc subsiste et mecum quære, an jure gentium peccet, qui nave sua rem amici sui, quanquam tui hostis, transfert ? quo jure tu, qui etiam amicus meus es, invades navem meam?... Omnino dicendum navem amicam non publicari ob res hostiles ei impositas, sive sciverit, sive ignoraverit dominus navis...» Bynkershoek, *loc. cit.*

ainsi que nous l'avons expliqué [1]. Enfin, le commerce est un droit relatif; il ne peut être exercé que du consentement des deux parties, qui y mettent, chacune de son côté, les conditions qu'elles jugent utiles; ces conditions étant acceptées, les lois de douane de chacune deviennent exécutoires pour toutes les deux, et notamment pour celle qui désire faire le négoce. Grotius s'est emparé de la disposition de la loi romaine; il l'a transportée d'abord des sujets du législateur aux étrangers; puis du port ou de la mer territoriale à la haute mer; enfin, de la contrebande civile au transport des propriétés ennemies. C'est une grave erreur.

Je ne connais que deux auteurs qui aient soutenu la légitimité de la confiscation des bâtiments neutres, saisis transportant des propriétés ennemies. Ce sont les savants commentateurs des ordonnances française et espagnole, Valin et le chevalier d'Abreu. J'ai déjà exprimé toute ma pensée à l'égard de ces deux écrivains; tout en les considérant comme des jurisconsultes profonds dans les lois de leur patrie, je ne saurais leur donner le titre de publicistes [2].

Valin, dans son commentaire de l'ordonnance de 1681 et dans le *Traité des prises*, soutient que la disposition de la loi française est fondée en principe, parce que se charger des propriétés ennemies, c'est favoriser le commerce de cet ennemi, et faciliter le transport de ses denrées et marchandises, *ce qui ne peut convenir aux traités d'alliance et de neutralité* [3]. Ces derniers mots suffisent pour justifier ce que je viens de dire sur Valin. En effet, au moment où fut publiée l'ordonnance de 1681, tous les traités conclus depuis un demi-siècle,

[1] Voyez ci-dessus, tit. VI, ch. I, sect. I, t. I, p. 287.

[2] Voyez mon *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit international maritime*, 4e période, ch. II, sect. IV.

[3] « Mais, aux termes de cet article (art. 7, tit. IX, liv. III de l'ordonnance de 1681), tout est soumis à la confiscation, sans distinguer si le navire a été chargé en entier d'effets appartenant aux ennemis, ou s'il ne l'a été qu'en partie, parce que, de manière ou d'autre, c'est favoriser le commerce de l'ennemi et faciliter le transport de ses denrées et marchandises, ce qui ne peut convenir *aux traités d'alliance et de neutralité*... » Valin, *Commentaire de l'ordonnance de* 1681, liv. III, tit. IX, art. 7, et *Traité des prises*, ch. V, sect. V, n° 3.

par la France, consacraient la maxime du droit primitif : navire libre, marchandises libres ; il n'y avait donc pas lieu à frapper de confiscation les navires neutres qui transportaient les propriétés ennemies.

A l'époque où fut publié le commentaire de l'ordonnance de 1681, en 1760, la France était régie sur ce point, non par l'ordonnance citée, mais par le règlement de 1744, qui, en maintenant la saisie de la propriété ennemie, affranchissait le navire sur lequel elle était chargée. Valin ne l'ignorait pas ; mais, aveuglé par le culte qu'il avait voué à l'ordonnance de 1681, il considère le règlement comme une exception temporaire, incapable de faire perdre de vue le principe qui prononce la confiscation du navire [1].

Ce que je viens de dire des œuvres de Valin s'applique complètement à celles du chevalier d'Abreu, qui a cherché dans le traité des Pyrénées et dans celui d'Utrecht, des arguments pour établir que les ordonnances espagnoles prononçaient la confiscation des navires neutres, saisis faisant le transport des propriétés ennemies. Or, ces deux traités contiennent la stipulation formelle et expresse que les propriétés ennemies ne sont pas confiscables à bord des navires neutres [2].

[1] « Cependant il a été dérogé par l'art. 5 du règlement du 21 octobre 1744, qui veut qu'en ce cas la confiscation n'ait lieu que pour les effets ennemis, et que le navire neutre soit relâché ; mais comme ce nouvel arrangement n'a été fait que relativement aux traités conclus avec quelques puissances amies ou neutres, et *que cela peut changer dans la suite*, il ne faut pas perdre de vue le principe établi par notre article, suivant lequel, dès qu'il y a des effets ennemis dans un navire, tout est sujet à confiscation. » Valin, *ubi sup.*

[2] L'art. 19 du traité des Pyrénées porte : « Il a été, en outre, accordé et convenu que tout ce qui se trouvera chargé par les sujets de Sa Majesté Très-Chrétienne en un navire dudit seigneur roi catholique, bien que ce ne fust marchandise de contrebande, sera confisqué avec tout ce qui se trouvera audit navire, sans exception ni réserve. *Mais, d'ailleurs, sera aussi libre et affranchi, tout ce qui sera et se trouvera dans les navires appartenant aux sujets du roy Très-Catholique, encore que la charge ou partie d'icelle fust aux ennemis dudit seigneur roy*, sauf les marchandises de contrebande... » Dumont, *Corps diplom.*, t. VI, 2e part., p. 565. L'art. 17 du traité d'Utrecht n'est pas moins explicite ; il est ainsi conçu : « Il sera permis à tous les sujets du roi Très-Chrétien et de la reine de la Grande-Bretagne de naviguer avec leurs vaisseaux, en toute sûreté et liberté, et sans distinction de ceux à qui les marchandises de leur chargement appartiendront, de quel-

Le raisonnement, appuyé sur une base aussi complétement fausse, sur une erreur matérielle aussi évidente, tombe dès que l'erreur est démontrée, sans qu'il soit besoin de le discuter.

En résumé, et en admettant même, ce que je repousse avec toute l'énergie d'une conviction complète, que les belligérants aient le droit de saisir à bord des navires neutres les propriétés ennemies qui s'y trouvent embarquées, le navire lui-même et la partie de la cargaison qui n'appartient pas à l'ennemi, ne peuvent, en aucun cas, être soumis à la confiscation ; ils doivent rester complétement libres.

que port que ce soit..... et comme il a été stipulé, par rapport aux navires et marchandises, que les vaisseaux libres rendront les marchandises libres, et que l'on regardera comme libre tout ce qui sera trouvé sur les vaisseaux appartenant aux sujets de l'un et de l'autre royaume, quoique tout le chargement ou une partie du chargement appartienne aux ennemis de Leurs Majestés. » Dumont, t. VIII, p. 345.

CHAPITRE III.

PROPRIÉTÉS NEUTRES A BORD DES NAVIRES ENNEMIS.

La question que nous avons à examiner est celle-ci : la propriété neutre, chargée à bord d'un navire belligérant, est-elle soumise à la confiscation, si le navire tombe entre les mains de l'ennemi? Comme la précédente, elle peut se formuler par une sorte de locution proverbiale : le pavillon ennemi confisque-t-il le chargement ami? L'examen de cette question, complétement indépendante de celle qui précède, exige une discussion spéciale. Mais je me bornerai à rappeler les principes déjà établis dans les titres précédents : je regarderai ces principes comme prouvés.

SECTION I.

Examen de la question d'après le droit primitif.

D'après la loi que j'ai appelée divine, les nations pacifiques ont le droit de se livrer, pendant la guerre, à toutes les opérations commerciales qui ne sont pas contraires aux deux devoirs de la neutralité, c'est-à-dire qui n'emportent pas une immixtion aux hostilités, et ne prouvent pas une partialité de leur part en faveur de l'une des parties engagées dans la guerre. A cette condition elles peuvent, lé-

gitimement, faire tous les actes qui sont permis pendant la paix.

Avant la déclaration de guerre, lorsque tous les peuples vivaient en paix, chacun d'eux avait le droit incontestable de confier le transport de ses marchandises aux navires de tous et de chacun des autres, sans aucune exception ; nul n'avait le droit de s'y opposer; la seule condition était celle de tout contrat commercial, le consentement des deux intéressés. Ce principe est incontestable. La guerre, venant à éclater, ne change rien à ce droit, chaque peuple le conserve entier; seulement le belligérant ayant, dans ce nouvel état de choses, celui de nuire à son ennemi, peut s'emparer des navires qui lui appartiennent. Mais, à l'égard des peuples pacifiques, il n'existe aucune espèce de modification, parce que le fait de charger leurs propriétés sur des navires belligérants, n'entraîne ni immixtion aux hostilités, ni acte de partialité en faveur de l'un des deux adversaires. Ainsi le fait ne viole pas les devoirs du neutre, il est conforme à ses droits; enfin il ne porte aucune atteinte aux droits du belligérant; par conséquent, il est légitime d'après les règles du droit primitif.

D'un autre côté, si le droit des belligérants est de nuire à leur ennemi par tous les moyens directs et légitimes, leur devoir est de respecter l'indépendance, et, par conséquent, la liberté commerciale des nations pacifiques. Ils ont donc le pouvoir de s'emparer et de confisquer ce qui appartient à cet ennemi, mais non de frapper de la même confiscation ce qui appartient aux neutres, parce que cette confiscation ne constitue pas un moyen direct de nuire à l'ennemi, et surtout parce qu'elle porte une atteinte grave à la liberté commerciale, à l'indépendance du neutre propriétaire. En effet, et comme nous l'avons établi, l'application de cette peine est un acte de juridiction, et la juridiction ne peut exister qu'en faveur d'un souverain sur son sujet; d'où il résulte que le belligérant, s'il prononçait la confiscation des biens neutres, s'arrogerait les droits d'un souverain à l'égard des peuples neutres, c'est-

à-dire qu'il détruirait, qu'il anéantirait leur indépendance et leur nationalité.

Nous venons d'établir que le chargement des propriétés neutres sur les bâtiments belligérants est un fait licite, conforme au droit du neutre et qui ne lèse nullement le droit de la nation en guerre. La confiscation de la propriété neutre chargée sur les bâtiments des nations engagées dans les hostilités, est donc, de la part du belligérant, une violation de ses propres devoirs, un attentat contre les droits des peuples pacifiques. C'est par application de ce double principe que toutes les nations civilisées respectent les propriétés mobilières neutres trouvées sur le territoire ennemi au moment où elles en font la conquête, et notamment les navires neutres qui sont dans un port ennemi lorsqu'elles s'en emparent.

Ainsi, d'une part, le neutre peut, sans violer aucun de ses devoirs, et, par conséquent, sans porter aucune atteinte aux droits du belligérant, charger les marchandises qui lui appartiennent sur les navires de l'autre nation en guerre; de l'autre, le belligérant ne peut, sans violer ses devoirs, sans attenter à la liberté commerciale, à l'indépendance du neutre, c'est-à-dire aux droits que le neutre tient de la loi divine, prononcer la confiscation des marchandises neutres trouvées sur les navires de son ennemi. Le droit primitif veut donc que le belligérant respecte les propriétés neutres chargées sur les navires ennemis par lui pris. La maxime de ce droit est : *La propriété amie est libre, même à bord des bâtiments ennemis.*

SECTION II.

Examen de la question d'après le droit secondaire.

Dans cette question, ce droit secondaire, c'est-à-dire la réunion du plus grand nombre de conventions solennelles et internationales, est loin d'être d'accord avec la loi primitive.

Les traités très-peu nombreux conclus dans le xv[e] siècle, conservèrent la maxime du droit divin telle qu'elle était énoncée dans le chapitre 274 du *Consulat de la mer*[1]. Mais, dès le siècle suivant, elle fut abandonnée et remplacée par la maxime contraire : *Navire ennemi confisque robe d'amis.* Le traité du 2 juillet 1463, entre Édouard III, roi d'Angleterre, et François, duc de Bretagne[2], et les autres conventions qui suivirent entre la Grande-Bretagne et les vassaux de la couronne de France, adoptèrent ce prétendu principe, désastreux pour le commerce neutre, et contraire aux prescriptions de la loi primitive.

Jusqu'à l'année 1604, on ne trouve aucun acte qui accorde la liberté aux propriétés neutres chargées sur les bâtiments ennemis; à cette époque, le traité entre la France et la Turquie, apres avoir, le premier, promulgué les vrais principes sur le droit du pavillon neutre de protéger la propriété ennemie, proclame également que la marchandise neutre, trouvée sur un navire ennemi, doit être restituée à son propriétaire[3]. Depuis, et pendant le xvii[e] siècle, pres-

[1] Le chapitre 274 du *Consulat de la mer* porte : « Si le navire appartient à des ennemis, et sa cargaison à des amis, les marchands qui s'y trouvent et à qui la cargaison appartiendra en tout ou en partie, doivent s'entendre avec l'amiral, pour racheter à un prix convenable, et comme ils le pourront, le navire qui est de bonne prise, et il doit leur offrir une composition ou perte raisonnable, sans leur faire supporter aucune injustice. Mais si les marchands ne veulent pas faire un accord raisonnable avec l'amiral, celui-ci a le droit d'amariner le navire et de l'envoyer au lieu où lui-même aura armé, et les marchands sont obligés de payer le fret de ce navire, de même que s'il avait porté leur cargaison au lieu pour lequel elle était destinée, et rien de plus. » Traduction de M. Pardessus, *Collection des lois maritimes*, etc., t. II, p. 303.

[2] « Et par ce qui est dit par ce présent traité, n'est pas entendu que si les gens du pays de Bretagne mettoient leurs personnes, biens ou marchandises en navires de partie d'ennemis de nous et de nos pays et royaume d'Angleterre non ayant saufconduit de nous, ne estant en treuez ou abstinans de guerre avec nous, que les gens desdits ports d'Angleterre ne puissent prendre et acquérir à eux les personnes et biens qu'ils prendront dedans les navires ennemis de partie de nous et de notre dit pays et royaume d'Angleterre..... » Le traité de trêve conclu, le 22 juillet 1486, entre Henri VIII, roi d'Angleterre, et le même duc François de Bretagne, contient la même disposition. Voyez Lampredi, *Du commerce des neutres*, 2[e] part.

[3] « Et parce que aucuns sujets de France naviguent sur vaisseaux appartenant à

que tous les traités sont revenus au faux principe que la propriété neutre est de bonne prise à bord des navires ennemis [1]. Ils adoptent comme inséparables les deux maximes : *Navire libre, marchandises libres; navire ennemi, marchandises ennemies.* Deux actes seulement, ainsi que je l'ai dit ci-dessus, ayant repoussé la première maxime, repoussèrent également la seconde, regardée dès lors comme une conséquence inévitable et en quelque sorte forcée de l'autre. Ce sont les traités de 1661 entre l'Angleterre et la Suède, et de 1666 entre le Danemark et la Suède [2]; ils proclament libre la propriété neutre sur les navires ennemis, et confiscable la propriété ennemie à bord des neutres.

Tous les traités solennels du xviii[e] siècle ont également considéré les deux questions comme étroitement liées l'une à l'autre, et admis que la propriété amie était de bonne prise sur le navire ennemi. Celui de 1716, entre la France et

nos ennemis et y chargent de leurs marchandises, et étant rencontrés ils sont faits le plus souvent esclaves et leurs marchandises prises ; pour cette cause, nous commandons et voulons que d'ici en avant ils ne puissent être pris sur ce prétexte, ni leurs facultés confisquées s'ils ne sont trouvés sur vaisseaux de cours... » Art. 9 du traité de 1604, entre la France et la Porte Ottomane. Le traité conclu vers la même époque (1612) entre le sultan Achmet de Turquie et la Hollande contient une clause semblable.

[1] Tous les traités cités dans le chap. 1[er] de ce titre, comme ayant adopté le principe : navire libre, marchandises libres, ont déclaré la propriété neutre confiscable à bord des navires ennemis. Il suffira d'en rappeler quelques-uns : 1655, entre la France et l'Angleterre, renouvelé en 1677 : 1650, entre l'Espagne et la Hollande ; 10 juillet 1654, entre l'Angleterre et le Portugal. Ce traité changea sur la question qui nous occupe, les dispositions de celui de 1634, entre les mêmes puissances; l'art. 13 est ainsi conçu : Tous les biens et marchandises de ladite république, ou du roi et de leurs sujets de part et d'autre, chargés à bord des vaisseaux de leurs ennemis et qui y seront trouvés, seront confisqués avec les navires eux-mêmes, et vendus publiquement : » le traité des Pyrénées du 17 novembre 1759 porte, art. 19 : « Il a été, en outre, accordé et convenu que tout ce qui se trouvera chargé par les sujets de Sa Majesté Très-Chrétienne en un navire des ennemis dudit seigneur roy catholique, bien que ce ne fust marchandises de contrebande, sera confisqué avec tout ce qui se trouvera audit navire, sans exception ni réserve... » Les traités de 1655, entre la France et les villes anséatiques : 1656, entre l'Angleterre et la Suède : 6 août 1661, entre le Portugal et les Provinces-Unies, ont adopté la même disposition.

[2] Voyez ces deux traités dans Dumont, *Corps diplomatique*, t. VI, 2[e] part., p. 384, et t. VII, p. 132.

les villes anséatiques, dérogea cependant à ce système, mais ce fut pour prononcer la confiscation dans les deux cas opposés, pour déclarer de bonne prise la propriété neutre à bord des navires ennemis, et la propriété ennemie à bord des neutres.

Depuis 1778, la France a cherché à rentrer dans l'exécution loyale des devoirs internationaux; cependant tous les traités conclus par elle, ou gardent le silence sur cette importante question, ou la tranchent contrairement aux préceptes du droit primitif [1]. Il est à remarquer que les conventions faites par les puissances neutres, dans le but de défendre leurs droits méconnus et foulés aux pieds par les belligérants, les conventions constitutives de la neutralité armée de 1780, gardent un silence absolu sur le sort de la propriété neutre chargée à bord des bâtiments ennemis. Le même silence se retrouve dans tous les traités conclus pendant la durée des guerres de la révolution et de l'empire français, jusqu'en 1815. L'Europe, assemblée à cette époque pour régler les destinées des divers États qui la composent, a négligé, ou plutôt, cédant à une influence intéressée, a refusé de s'occuper des intérêts si importants de la navigation et du commerce. Elle a laissé sans solution toutes les questions si graves soulevées par le droit international maritime. Depuis, l'Angleterre s'est appliquée avec le plus grand soin à suivre cette tactique; dans tous les traités par elle conclus, le droit de la mer est complétement omis. La France et les États-Unis d'Amérique, au contraire, dans les diverses conventions qu'ils ont conclues, soit avec les puissances de l'ancien continent, soit avec les nouveaux États qui se sont formés depuis le commencement du siècle dans le nouveau monde, ont réglé

[1] Dans la première classe on doit ranger le traité du 6 février 1778 avec les États-Unis. Le silence gardé sur cette question est d'autant plus remarquable, que cet acte semblait destiné à poser les premières bases de la politique de la nouvelle nation dont il reconnaissait l'existence. Dans la seconde classe se trouve le traité de Versailles, du 26 septembre 1786, entre la France et l'Angleterre. — Voyez ces deux traités dans le *Mémoire officiel de* 1812, et de Martens, *Recueil*, t. II, p. 578, et t. IV, p. 155.

avec soin les droits du pavillon neutre. Mais toutes ces conventions ont proclamé que les propriétés neutres sont confiscables sur les bâtiments ennemis.

Les deux maximes : *Navire libre, marchandises libres*, et *navire ennemi, marchandises ennemies*, ou, ce qui est la même chose : *le navire ennemi confisque la propriété amie*, sont considérées, dans le droit secondaire, comme les corollaires nécessaires, indispensables l'une de l'autre. Cette opinion se remarque surtout dans quelques conventions récentes conclues par les États-Unis d'Amérique. Dans ces actes, après avoir adopté comme principe : navire libre, marchandises libres, et, par conséquent, le navire ennemi confisque la propriété amie, on prévoit le cas où l'une des parties contractantes se trouverait engagée dans une guerre avec une nation qui ne reconnaîtrait pas la première de ces deux maximes ; et l'on stipule que, dans ce cas, le pavillon neutre ne sauvera pas la propriété ennemie, et, comme conséquence forcée, on ajoute qu'alors la propriété amie ne sera pas confiscable à bord des navires ennemis [1]. Dans la discussion qui

[1] Voyez notamment le traité du 16 mai 1832, entre les États-Unis d'Amérique et le Chili ; après avoir consacré la liberté des propriétés ennemies à bord des navires neutres, dans l'art. 12, dans les termes suivants : « Le pavillon neutre couvre la marchandise, mais il est convenu que cette stipulation n'est applicable qu'aux puissances qui reconnaissent ce principe. » Si une des parties contractantes venait à être en guerre avec une troisième, et que l'autre fut neutre, le pavillon de cette dernière couvrira la propriété des ennemis dont les gouvernements reconnaissent ce principe, mais non pas des autres. L'art. 13 ajoute : « Il est également convenu que dans le cas où, en vertu des stipulations ci-dessus, le pavillon neutre de l'une des deux parties contractantes couvrira la propriété de l'ennemi de l'autre, il sera toujours entendu que la propriété neutre trouvée à bord de navires ennemis sera tenue et considérée comme propriété ennemie, et comme telle sujette à détention et confiscation, excepté la propriété qui aurait été mise à bord de ces mêmes navires avant la déclaration de guerre, et même après, si cela a été fait dans l'ignorance de cette déclaration. Mais les deux parties contractantes conviennent que, deux mois après cette déclaration, leurs citoyens ne pourront en prétexter l'ignorance. Au contraire, si le pavillon neutre ne doit pas couvrir la propriété ennemie, dans ce cas, les biens et marchandises neutres embarquées sur un navire ennemi seront libres. » La même stipulation se retrouve dans le traité du 3 octobre 1824, entre les États-Unis d'Amérique et la Colombie. Voyez de Martens, *Nouveau recueil*, t. II, p. 438, et t. VI, p. 984.

va suivre, j'examinerai avec soin cette opinion, qui me paraît une erreur.

Le droit secondaire, en adoptant cette maxime contraire à la loi divine, a cherché à en régler l'exercice. C'est dans ce but que plusieurs traités ont stipulé que la propriété neutre, chargée à bord des navires ennemis, ne serait pas soumise à la confiscation, si elle avait été embarquée avant la déclaration de guerre; ou même après cette déclaration, mais à une époque où elle ne pouvait encore être connue dans le port de chargement. Quelques-uns, mais en petit nombre, ont même fixé les délais dans lesquels l'ouverture des hostilités serait réputée connue dans les divers ports [1].

Il existe cependant un très-petit nombre de traités qui non-seulement n'ont pas associé les deux maximes, mais encore ont résolu les deux questions dans le sens du droit primitif. Outre celui de 1604, entre la France et la Turquie, dont je viens de parler, et qui le premier a repoussé le préjugé barbare du *Consulat de la mer*, relatif à la propriété ennemie chargée sur les bâtiments neutres, on peut citer celui du 10 mai 1655, entre la France et les villes anséatiques [2].

En résumé, le droit secondaire est en opposition directe

[1] Voyez entre autres les traités de 1677, entre la France et l'Angleterre; 1678, entre la France et la Hollande; de 1786, entre la France et l'Angleterre; et celui de 1832, entre les États-Unis d'Amérique et le Chili, cité dans l'une des notes précédentes. L'art. 29 de la convention de 1786 porte : « Il a été au contraire convenu et accordé que tout ce qui se trouvera chargé par des sujets et habitants, de part et d'autre, en un navire appartenant aux ennemis de l'autre, bien que ce ne fût pas des marchandises de contrebande, sera confisqué comme s'il appartenait à l'ennemi même, excepté les marchandises qui auront été chargées dans ce vaisseau avant la déclaration de guerre, ou l'ordre général de représailles, ou même depuis la déclaration, pourvu que ç'ait été dans les termes qui suivent, à savoir : de deux mois après cette déclaration ou l'ordre de représailles, si elles ont été chargées dans quelque port et lieu compris dans l'espace qui est entre Arch..ngel, St-Pétersbourg et les Sorlingues, et entre les Sorlingues et la ville de Gibraltar; de dix semaines dans la mer Méditerranée, et de huit mois dans tous les autres pays et lieux du monde. »

[2] Dumont, t. VI, 2e part., p. 103. Celui de 1604 se trouve dans le même recueil, t. V, part., p. 39.

avec la loi primitive sur la question des propriétés neutres chargées à bord des navires ennemis; il prononce la confiscation alors que l'autre proclame la liberté. Cependant il semble que les nations maritimes, et la France notamment, veulent revenir, sur cette question, à l'exécution des principes de la loi divine. La déclaration du 16 avril 1856, déclaration si solennelle, signée par sept puissances européennes, acceptée, sur cette question, par quarante et une nations, s'exprime ainsi : 3° La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi [1]. C'est un grand progrès; c'est la première fois depuis deux siècles que l'on renonce à l'erreur qui avait fait considérer comme inséparables les maximes *Navire libre, marchandises libres*, et *le pavillon ennemi confisque la marchandise amie.*

SECTION III.

Lois intérieures des États.

La plus ancienne des lois particulières des peuples navigateurs sur la question qui nous occupe, est le *Consulat de la mer*. Il proclamait la liberté des propriétés neutres chargées à bord des navires ennemis.

La France, depuis qu'elle a publié des règlements maritimes, a constamment déclaré confiscables les marchandises des peuples amis trouvées sur les navires ennemis. Les ordonnances de 1543 et de 1584 avaient déjà admis ce principe erroné. La déclaration du 1er février 1650 s'en éloigna cependant et proclama que les propriétés amies seraient respectées sur les navires ennemis [2]. C'est la seule fois que cette puissance se soit écartée de la ligne de conduite par elle

[1] Voyez *Moniteur* du 29 avril 1856, et du 14 juillet 1858.

[2] L'art. 6 de cette déclaration porte : « Les marchandises qui se trouveront appartenir à nos amis, alliés et sujets, seront rendues et restituées, et les autres appartenant à nos ennemis confisquées. »

adoptée. Mais elle revint bientôt à sa première erreur; l'ordonnance de 1681 proclama de nouveau la confiscation [1]. Les règlements de 1704 et de 1744 confirmèrent cette dérogation à la loi primitive, qui se retrouve même dans celui de 1778. La disposition de ce dernier n'est pas formelle, mais il est incontestable qu'elle existe réellement. En effet, le règlement lui-même garde le silence sur la question, mais il déclare que, pour tous les cas non expressément prévus, l'ordonnance de 1681 continuera à être exécutée [2]. La loi actuelle de la France est donc, sur ce point, l'art. VII, tit. IX, liv. III de cette dernière ordonnance.

Cependant, en 1854, au moment où la guerre éclatait contre la Russie, la déclaration française proclama la liberté de la propriété amie chargée sur les navires ennemis. C'est la première fois depuis deux siècles que la France inscrit ce principe équitable dans ses lois intérieures. Encore faut-il remarquer que la proclamation est spéciale pour la guerre qui commençait, et qu'elle ne présente pas le respect de la propriété neutre trouvée sur le bâtiment ennemi, comme un principe, mais seulement comme une concession gracieuse faite par l'empereur aux peuples neutres [3]. Espérons que bientôt nos lois adopteront, complétement et sans restriction, cette prescription de la loi primitive.

J'ai déjà signalé la cause principale de l'erreur consacrée par l'ancienne législation française : c'est l'application des

[1] La seconde partie de l'art. 7, tit. IX, liv. III, est ainsi conçue : « Et les marchandises de nos sujets et alliés qui se trouveront dans un navire ennemi seront pareillement de bonne prise. » On remarquera sans doute que les neutres, ou, comme on les appelait, les amis, ne sont pas compris expressément; cependant la jurisprudence constante leur applique cette disposition. Au reste, les règlements de 1704 et 1744 n'ont pas commis la même omission.

[2] L'art. 15 contient la disposition suivante : « Veut au surplus S. M. que les dispositions du titre des prises de l'ordonnance de la marine du mois d'août 1681, soient exécutées selon leur forme et teneur, en tout ce à quoi il n'aura pas été dérogé par le présent règlement. . »

[3] «... Sa Majesté ne compte pas revendiquer *le droit* de confisquer la propriété des neutres trouvée à bord des bâtiments ennemis. » Proclamation du 29 mars 1854; *Bulletin des lois*, 1854, 1er sem., p. 841.

dispositions de la loi romaine aux relations internationales [1]. Il est, en effet, à remarquer que, dans les deux questions du pavillon neutre et du pavillon ennemi, cette législation n'avait adopté aucun principe, aucune base : ainsi elle ne reposait pas sur la nationalité du navire, puisqu'elle proclamait la confiscation de la marchandise ennemie à bord du navire neutre ; elle ne s'appuyait pas sur la qualité du propriétaire, puisqu'elle soumettait également à la confiscation les marchandises neutres trouvées sur les navires ennemis. Elle était donc, je ne crains pas de le dire, complétement anormale. Dans les deux questions, elle violait le droit primitif. Cela tient, ainsi que je crois l'avoir démontré, à ce qu'adoptant les lois de l'empire romain, on avait voulu appliquer aux alliés et aux neutres des dispositions très-sages, très-justes, mais faites pour les sujets mêmes du législateur. La loi actuelle, si elle s'est rapprochée du droit primitif sur la question principale, est restée contraire à ce droit sur celle qui nous occupe en ce moment.

En Espagne, les ordonnances de 1702 et de 1718, rendues à la même époque et dans des circonstances à peu près analogues, dans un pays dont les intérêts se rapprochaient beaucoup de ceux de la France, ont dû adopter les mêmes dispositions. Le règlement de 1779, sur la course, qui est encore aujourd'hui en vigueur, est en grande partie la copie du règlement français, dont il a reproduit les dispositions, notamment en ce qui concerne les propriétés neutres chargées sur les navires ennemis.

J'ai fait remarquer que la Grande-Bretagne n'a pas de lois permentes sur la guerre maritime, et sur la conduite qu'elle observe à l'égard des peuples neutres. Cette puissance donne, au commencement de chaque guerre, des instructions aux commandants de ses forces navales et de ses corsaires ; elle publie et notifie aux nations étrangères ces ordres, qui n'ont d'ailleurs de valeur que tant qu'ils ne sont pas révoqués. Elle

[1] Voyez ci-dessus, ch. Ier, sect. III.

conserve ainsi la liberté d'agir suivant les circonstances, et surtout suivant ses intérêts. D'après le système de l'Angleterre, le pavillon neutre ne protége pas la propriété ennemie; c'est un des points essentiels de son droit maritime. Il semble, d'après ce principe, qu'elle devrait, comme le *Consulat de la mer*, proclamer la liberté de la propriété neutre sur les navires ennemis. Cependant il n'en est rien. Des lois aussi essentiellement changeantes que celles dont je parle, sont difficiles à analyser, alors même qu'elles sont rédigées avec la plus grande clarté. Les lois anglaises n'ont pas cette dernière qualité; elles présentent, au contraire, toujours beaucoup de diffusion et très-souvent de l'ambiguïté. Presque tous les ordres du conseil proclament, il est vrai, la liberté des propriétés neutres embarquées sur les navires ennemis; mais cette disposition est toujours tellement enveloppée de restriction, elle est toujours formulée dans des termes si obscurs, qu'il est facile de l'interpréter comme on le juge convenable. Les cours d'amirauté savent admirablement profiter de ce vague, de telle sorte qu'en réalité, la jurisprudence anglaise confisque la propriété neutre à bord des bâtiments ennemis [1], et ce,

[1] S'il restait quelques doutes à cet égard, il suffirait, pour les dissiper, de lire l'art. 1er de la convention de 1689, entre l'Angleterre et la Hollande, et la discussion qui eut lieu en 1747, entre la Prusse et la Grande-Bretagne. Dès le commencement de la guerre de 1744, la Prusse, qui n'avait aucun traité avec l'Angleterre, demanda officiellement au cabinet de Londres quels étaient les principes qu'il suivrait pendant la guerre à l'égard des neutres. Lord Carteret, alors ministre, répondit d'une manière vague, évasive, que la Prusse pouvait compter sur un traitement conforme au droit des gens. Bientôt les abus les plus criants furent commis par les croiseurs britanniques; les navires prussiens, porteurs de propriétés ennemies, furent saisis; les propriétés prussiennes furent confisquées sur les navires ennemis. La cour de Berlin réclama, les abus continuèrent, les réclamations devinrent plus vives. Une commission de jurisconsultes anglais fut chargée d'y répondre; elle posa, entre autres principes suivis par le gouvernement anglais, celui-ci : « Les marchandises neutres sont libres à bord des navires ennemis. » La commission prussienne établit que l'Angleterre avait agi contrairement à ce principe, en déclarant de bonne prise tous les effets trouvés à bord des bâtiments ennemis, quoiqu'on eût offert de prouver que les effets en question appartenaient réellement à des amis. Voyez sur cette affaire de l'emprunt silésien, de Martens, *Causes célèbres du droit des gens*, t. III, p. 1; Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. v; Wheaton, *Histoire du droit des gens*, 2e période, § 10. Les Anglais ont l'habitude d'être très-diffus dans

contrairement aux principes énoncés, mis en avant par cette puissance elle-même.

Au reste, ces prétendues lois fugitives et de circonstance, qui non-seulement changent à chaque guerre, mais qui sont modifiées, pendant le cours d'une même guerre, autant de fois que l'exige l'intérêt du peuple qui les fabrique, sont de véritables calamités pour les peuples neutres, et échappent à un examen sérieux. Le seul fait qui soit constant et incontestable, c'est qu'elles ont toujours pour but unique d'amoindrir, de ruiner le commerce neutre, beaucoup plus que de nuire à l'ennemi, et que, quelles que soient leurs variations, toutes sans exception tendent à ce but avec la persévérance, la ténacité qui caractérisent la nation anglaise.

En résumé, les lois intérieures des nations sont d'accord avec le droit secondaire, pour prononcer la confiscation des marchandises neutres chargées sur les navires ennemis ; elles sont, par conséquent, en opposition avec la loi primitive, aux termes de laquelle ces marchandises doivent être respectées et rendues à leurs propriétaires.

SECTION IV.

Opinions des publicistes.

Tous les publicistes, sans exception, ont adopté et défendu le principe du droit primitif : la marchandise neutre est libre à bord des navires ennemis [1]. Cette unanimité peut paraître extraordinaire ; elle s'explique cependant facilement. Les auteurs nombreux qui ont soutenu que le pavillon neutre ne

les actes diplomatiques et dans les lois de l'espèce dont il s'agit ; ils ne précisent rien, sauf ensuite à interpréter et à agir suivant les exigences de leurs intérêts. C'est par cette raison qu'il est à peu près impossible d'analyser leurs règlements ou ordres du conseil.

[1] Sur cette question importante, Klüber se borne à constater l'état du droit secondaire, sans en discuter les prescriptions ; il est le seul auteur qui proclame, sans le blâmer, le principe que la propriété amie est confiscable à bord des navires ennemis.

couvrait pas, ne protégeait pas la propriété ennemie, s'étaient appuyés sur un prétendu principe, consistant à soutenir que la nationalité du navire ne pouvait avoir aucune influence sur le sort de la cargaison, et que la propriété seule des marchandises pouvait entraîner la confiscation ; pour se montrer logiques, ils ont dû déclarer libres les biens neutres, même alors qu'ils étaient trouvés sur un navire ennemi. Ils ont, par conséquent, adopté, sur cette seconde question, le même principe que ceux qui ont cherché leurs inspirations dans l'étude de la loi divine, dans les droits et les devoirs naturels des belligérants et des peuples pacifiques. Les deux partis, par des voies différentes, il est vrai, sont arrivés à la même conclusion.

Il faut d'ailleurs remarquer que les publicistes, dont j'ai combattu l'opinion dans le chapitre précédent, fondaient surtout leur avis, erroné à mes yeux, sur l'utilité du belligérant, sur le droit de légitime défense, sur le droit de la nécessité ; ils ne contestaient pas le droit du neutre, seulement ils l'écrasaient sous le poids de celui du belligérant. Ce dernier n'a que peu d'intérêt dans la question actuelle. L'exercice de ce droit que réclament les nations pacifiques, de conserver la liberté de leurs propriétés chargées sur les bâtiments belligérants, n'est pas de nature à empêcher la nation en guerre d'anéantir les marines neutres. Dès lors, les avocats des puissances même les plus ardentes à poursuivre ce but occulte, mais réel, n'avaient aucun motif pour repousser le droit des neutres, sauf aux nations à ne pas suivre ces préceptes, et à appliquer, en fait, des maximes complétement opposées, en vertu du droit de la nécessité.

Grotius s'exprime d'une manière très-explicite : les propriétés neutres sont libres à bord des navires ennemis, mais à la charge par le neutre de prouver sa propriété. L'opinion de cet auteur s'appuie surtout sur le droit naturel et sur la pratique de toutes les nations, relativement aux biens meubles neutres trouvés sur le territoire ennemi, au moment de la conquête [1]. Casarégis commence par faire la distinction entre

[1] « Quæ vero res hostium non sunt, etsi apud hostes reperiantur, capientium non

les propriétés des sujets du belligérant capteur et celles du neutre, également chargées sur un navire ennemi. Les premières doivent être condamnées et confisquées, mais il repousse absolument la confiscation des secondes [1]. Cette distinction était importante, les lois intérieures de plusieurs peuples ayant confondu ces deux cas si complétement différents. Bynkershoek partage la même opinion ; il la développe même avec plus de soin qu'il n'en met à l'étude de la question précédente [2]. Henricus Cocceius [3], Henneccius, Vattel, Lam-

fiunt, id enim, ut jam ante diximus, nec naturali jure congruit, nec jure gentium introductum est. » *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. VI, § 28. « Liquet et hoc, ut res aliqua nostra belli jure fiat, requiri ut hostium fuerit : nam quæ res apud hostem quidem sunt, puta in oppidis eorum aut intra præsidia, sed quorum domini nec hostium subditi sint, nec hostilis animi, ex bello acquiri non possunt... » Grotius, *ubi sup.*, § 5.

[1] « In hac tamen quæstione pro interpretatione tam juris civilis quam dictæ dispositionis *Consulatus*, distinguendum enim videtur. Aut merces quæ inveniuntur super navi inimica deprædata spectant ad omnes subditos vel vassalos, aut confœderatos cum ipso principe sub cujus vexillis navigabat altera navis quæ alteram navim hostilis rationis deprædavit, et tunc merces quoque cadunt sub præda, quemadmodum ipsa navis hostilis, quia qui communicant cum inimicis nostris, ipsi quoque inimici nostri fiunt : est enim prohibitum commercium habere cum inimicis. Aut vero merces spectant ad alios amicos qui non sunt subditi naque vassali aut confœderati, sed neutrales utriusque nationis, et tunc prædictæ merces non rite et recte possunt deprædari, quia eis non est prohibitum contrahere cum inimicis alicujus principis vel regis prout prohibitum subditis et vassalis, ac aliis « jure pacis » aut aliis confœderatis : et in isto secundo casu bene procedit dispositio tam juris » civilis quam *Consulatus* ablate tradita.. » Casarégis, *Disc. leg. de commercio et merc.*, disc. 24, n° 21.

Il est nécessaire de faire remarquer que je repousse l'opinion de l'auteur en ce qui concerne les alliés, même alors que l'alliance est spéciale pour faire la guerre en commun contre le même ennemi. Cette alliance ne peut soumettre les citoyens du peuple indépendant qui l'a formée à la juridiction du cobelligérant. Au souverain de ce peuple seul appartient le droit de punir les sujets coupables d'avoir eu des relations commerciales avec l'ennemi commun, et, par conséquent, d'avoir transgressé les lois de leur patrie.

[2] «... Ex ratione utique ejusmodi jus defendendi non poterit : nam cur mihi non liceat uti nave amici mei, quanquam tui hostis, ad transvehendas merces meas? Si pacta non intercedant, licebit mihi, ut supra dicebam, cum hoste tuo commercia frequentare; quod si liceat, licibit quoque cum eo quoscumque contractus celebrare, emere, vendere, locare, conducere, atque ita porro. Quare, si ejus navem operamque conduxerim, ut res meas trans mare vehat, versatus sum in re, omni jure licita. Tibi, qua hosti, licebit navem ejus occupare, sed quo jure res meas, id est, amici tui, occupabis ?... » *Quæst. jur. publ.*, cap. XIII, lib. 1.

[3] « Ducit nos materiarum ordo ad res pacatorum quæ in hostium navibus repe-

predi, Azuni, sont unanimes sur ce point [1], et se trouvent ainsi réunis avec Hubner, Galiani, de Rayneval, Massé, etc., etc. [2]. L'opinion d'Ortolan n'est pas formulée d'une manière

riuntur; sed si appareat eos esse amicorum, non hostium, cessabit jus belli quum nec hostium sint, nec in hostium potestate. » Henr. Cocceius, *Disp. cur.*, t. II, disp. 2, § 32. Voyez aussi le même auteur, *De jure belli in amicos*, § 30.

[1] « Si merces amicorum hostium navibus impositæ reperiantur, hic enim vix ullam excogitari posse rationem existimamus quæ merces illas una cum ipsa navi capientibus acquiri persuadeat. Nec ob conditionem dominorum id fieri potest qui loco hostium non habentur; nec ob delictum aliquod, cur enim fas sit merces quasdam navi gentis alterii nimici imponere? Non ob ipsam mercium conditionem, quippe quas licitas esse nullaque lege vel denuntiatione prohibitas ponimus... » Henneccius, *De nav. ob vect. vetit. merc. comm.*, cap. II, § 9. « Les effets des peuples neutres, trouvés sur un vaisseau ennemi, doivent être rendus aux propriétaires, sur qui on n'a aucun droit de les confisquer. » Vattel, *Droit des gens*, liv. III, ch. I, § 113. «... Ce serait une chose tout à fait absurde de croire que, parce que le belligérant a le droit de s'emparer des propriétés ennemies, il puisse également prendre celles des amis, parce que par hasard elles se trouvent mêlées ensemble, comme si le contact des premières eût communiqué la contagion aux autres, et leur eût fait changer de nature. » Lampredi, *Du commerce des neutres*, § 11. « On doit conclure de ces principes fondamentaux, qu'on ne peut, d'aucune manière, empêcher un peuple neutre de se servir des vaisseaux d'une des puissances belligérantes pour continuer par ce moyen le commerce qu'il faisait avant la guerre, ni lui faire perdre ses marchandises, si le navire qui les transporte vient à être pris... » Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, ch. III, art. 3, § 2, t. II. Voyez encore Loccenius, *De jure maritimo*, lib. II, cap. IV, § ult.; Voët, *De captiv.*, ff. n° 5. Ce dernier s'exprime ainsi : « Quod si in navi hostili capta inveniuntur res quædam ad eos pertinentes qui hostes non sunt, naturali ratione non possunt jure belli acquiri capientibus quibuscum rerum talium dominis bellum non est. »

[2] « Si on confisque communément les cargaisons des navires de l'ennemi, quoique ces cargaisons soient réclamées par un peuple neutre, et qu'elles lui appartiennent peut être effectivement, cette coutume n'est fondée que sur l'extrême difficulté qu'il y a d'en prouver la propriété... Car il n'est pas douteux qu'en cas que le propriétaire neutre se justifiât d'une manière convaincante, sur tous ces points, la charge du vaisseau pris et appartenant à l'ennemi ne dût lui être rendue, ou payée, s'il l'aimait mieux... » Hubner, *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, part. I, ch. I, § 8. « Or, le droit des gens résout la question en faveur des neutres. Les droits de la guerre ne sont applicables activement ou passivement qu'à ceux qui prennent part à la guerre. Si donc le belligérant peut, par le droit de la guerre, s'emparer de ce qui appartient à l'ennemi, la guerre ne lui donne pas un pareil droit sur les choses qui, bien que trouvées chez l'ennemi, appartiennent à un neutre... Peu importe que la propriété neutre soit trouvée sur le territoire ennemi ou sur un vaisseau qui continue ce territoire, la solution reste la même, car on ne peut justement confondre avec les ennemis ceux qui restent neutres, ni les punir d'avoir confié leurs propriétés au territoire ou au vaisseau ennemi, puisqu'ils n'ont fait qu'user d'une faculté natu-

absolue ; il trouve plus logique de confisquer la propriété ennemie sur les navires neutres, et de rendre libres les marchandises amies trouvées sur le bâtiment ennemi ; mais il lui paraît beaucoup plus commode, dans la pratique, d'adopter la double maxime : Navire libre, marchandises libres; navire ennemi, marchandises ennemies [1]. Valin adopte et soutient l'opinion que les propriétés neutres, trouvées à bord des navires ennemis, doivent être soumises à la confiscation. Il regarde le neutre qui s'est permis de charger des marchandises sur tel bâtiment, comme coupable d'avoir favorisé le commerce de l'ennemi, et par conséquent devant être puni de son crime [2]. J'ai déjà énoncé les motifs qui, à mes yeux, rendent l'avis de cet auteur, d'ailleurs si judicieux, complétement inadmissible, lorsqu'il s'agit de droit international.

Nous pouvons donc conclure que l'opinion des publicistes est complétement en faveur de la liberté des propriétés neutres chargées à bord des navires ennemis, c'est-à-dire qu'elle est conforme aux principes du droit primitif, et contraire à ceux adoptés par la loi secondaire, et par les lois intérieures des nations.

relle et incontestable. » Massé, *Droit commercial*, t. I, liv. II, tit. I, ch. II, sect. II, § 3, art. 1, n° 271.

[1] « En résumé, l'ancienne règle du *Consulat de la mer* était plus subtilement conséquente avec les principes primordiaux; mais la règle la plus simple, consacrée par le nouveau droit public maritime, coupe court à beaucoup de difficultés; elle empêche beaucoup de vexations et d'abus contre les neutres; enfin elle est plus favorable à ces derniers, puisque la seule chose qui leur soit défendue en vertu de cette règle, c'est de charger leurs propriétés sur les navires belligérants. Nous croyons que, pour toutes ces raisons, elle est de nos jours bien préférable... » *Diplomatie de la mer*, liv. III, ch. v, conclusion.

[2] Pour ce qui est de la seconde partie de notre article (celle qui prononce la confiscation de la propriété neutre trouvée à bord des navires ennemis), elle est juste, malgré l'avis de ces deux auteurs (Grotius et Loccenius), qui n'assujettissent, dans ce cas, à la confiscation les effets des amis, qu'autant que ce sont des munitions de guerre. Car, enfin, dès qu'ils chargent dans un vaisseau ennemi, ils se soumettent de droit au sort qu'aura le vaisseau; à joindre qu'en cela ils favorisent la navigation et le commerce de l'ennemi. » *Commentaire sur l'ordonn. de* 1681, liv. III, tit. IX, art. 7, et *Traité des prises*, ch. v, sect. V, § 7. Voyez aussi le chevalier d'Abreu, *Trattado de las presas*, etc.

SECTION V.

Discussion.

La question que j'examine dans ce chapitre est une des plus difficiles à résoudre. D'un côté, la loi primitive, appuyée sur presque tous les auteurs, veut que la marchandise neutre reste libre à bord des navires ennemis, que le belligérant capteur soit tenu de la restituer à son propriétaire ; de l'autre, le droit secondaire, l'usage adopté par les nations maritimes, même par celles qui ne l'avouent pas hautement, et presque toutes les lois intérieures, décident que la propriété neutre suit le sort du navire qui la porte, et par conséquent doit être soumise à la confiscation, lorsqu'elle se trouve à bord d'un bâtiment ennemi. Il y a donc une opposition complète entre les deux solutions. Sans doute, d'après les principes que j'ai posés, le droit réel, le seul qui mérite ce nom, est celui qui découle de la loi divine. La loi secondaire ou humaine dépasse les limites des pouvoirs qui lui sont confiés, lorsqu'elle détruit un principe du droit primitif pour y substituer un principe différent. Lorsqu'elle sort de ces bornes, elle n'est plus une loi internationale, elle est une violation de la loi. Mais nous ne devons pas nous dissimuler toute la force, toute l'importance d'une loi, même inique, adoptée, appliquée ou reconnue par presque tous les peuples du monde et depuis plusieurs siècles. Il me paraît indispensable d'examiner quelles ont pu être les causes de l'antagonisme qui existe, sur ce point entre la loi secondaire et le droit primitif.

La première, la principale cause de l'erreur commise par la loi écrite a déjà été signalée. Les lois du moyen âge, le *Consulat de la mer* notamment [1], avaient pris pour base unique de leurs décisions, en matière de saisie et de confiscation, la propriété des objets. La marchandise ennemie était saisissable

[1] Voyez les ch. CCLXXIV et CCLXXV du *Consulat de la mer*, ci-dessus cité.

sur les navires amis, la marchandise amie était libre à bord des bâtiments ennemis. Lorsque l'extension du commerce international eut appelé l'attention des peuples sur cette double question devenue si intéressante, si importante pour tous, on s'aperçut de l'iniquité de la solution donnée à la première partie ; on reconnut que le bâtiment neutre devait protéger ce qu'il portait, que la propriété ennemie était libre à bord des navires libres. Mais en même temps on regarda les deux propositions du *Consulat de la mer*, comme étroitement liées l'une à l'autre, comme inséparables ; on changeait la première, la plus importante ; on pensa qu'il fallait absolument modifier aussi la seconde. En un mot, on prit l'opposé des solutions anciennes ; la propriété ennemie fut affranchie sur le navire neutre, la propriété neutre fut confisquée sur le navire ennemi. La loi modifiée, abolie, avait pris pour base unique de ses décisions la qualité du propriétaire ; la loi nouvelle prit pour base unique la nationalité du pavillon, indépendamment de toute autre considération. La solution de la question relative aux propriétés neutres chargées à bord des navires ennemis, devint un corollaire forcé, une conséquence fatale de la décision prise sur la question de la propriété ennemie sur les bâtiments neutres. On a cru, et on croit encore, que la maxime : Navire ennemi confisque la propriété amie, découlait naturellement de celle-ci : Navire libre, marchandises libres.

Tous les actes du droit international, et dans cette classe je ne comprends pas les lois intérieures, qui, en général, prononcent la confiscation partout et toujours, tous les traités contiennent la preuve de cette pensée [1], que la solution de la seconde question est une conséquence de celle donnée à la première. Cette preuve résulte surtout de quelques conventions modernes qui, après avoir adopté le principe : Navire libre, marchandises libres, et par conséquent son prétendu corollaire : Navire ennemi, marchandises ennemies, restreignent l'application du principe au cas où l'autre nation belligérante le

[1] Voyez ci-dessus les traités cités dans la 2e section.

reconnaîtrait également; et stipulent que, dans le cas contraire, on appliquera la fausse maxime, le pavillon neutre ne couvre pas la propriété ennemie. Dans cette dernière hypothèse, ces traités énoncent expressément que l'on reviendra également à l'ancien système, en ce qui concerne la propriété neutre, et la proclament libre sur les navires ennemis [1]. J'ai déjà signalé deux traités qui se sont éloignés de cette routine; ce sont ceux de 1604, entre la France et la Turquie, et du 10 mai 1655, entre la France et les villes anséatiques ; tous deux consacrent les principes du droit primitif : Navire libre, marchandise libre; la propriété amie est libre à bord des navires ennemis. Mais ces actes sont les seuls qui aient adopté et uni les deux parties de la loi divine [2].

Cette idée de cohésion des deux questions est une erreur grave ; pour l'établir, il suffit de remarquer que les deux questions doivent être traitées par les mêmes arguments, que la solution découle de la même source. Ces deux questions sont complétement connexes, l'une concernant le navire neutre et la marchandise ennemie qui s'y trouve; l'autre, la propriété neutre qui se trouve sur le navire ennemi; les

[1] Voyez notamment les traités des 22 février 1819, entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, de Martens, *Nouveau Recueil*, t. V, p. 328 ; 3 octobre 1824, Etats-Unis d'Amériquo et Colombie, même recueil, t. VI, p. 696; 16 mai 1832, entre les mêmes États-Unis et le Chili. L'art. 12 pose le principe : le pavillon couvre la marchandise si l'autre belligérant le reconnaît également. L'art. 13 ajoute : « Il est également convenu que, dans le cas où, en vertu des stipulations ci-dessus, le pavillon neutre de l'une des deux parties contractantes couvrira la propriété des ennemis de l'autre, il sera toujours entendu que la propriété neutre, trouvée à bord de semblables navires ennemis, sera tenue et considérée comme propriété ennemie, et comme telle sujette à détention et à confiscation... Au contraire, si le pavillon neutre ne doit pas couvrir la propriété ennemie, dans ce cas les biens et marchandises neutres embarqués sur un navire ennemi seront libres. » Les traités conclus par la France, le 9 décembre 1834, avec la Bolivie; en 1839, avec le Texas; en 1843, avec les républiques do Vénézuéla et de l'Équateur, sont fondés sur les mêmes bases, mais s'expriment d'une manière beaucoup moins explicite.

[2] L'art. 9 du traité de 1604 porte : « Et parce qu'aucuns sujets do la France naviguent sur vaisseaux appartenant à nos ennemis, et y chargent de leurs marchandises, et étant rencontrés, ils sont faits le plus souvent esclaves et leurs marchandises prises. Pour cette cause nous commandons et voulons que d'ici en avant ils ne puissent être pris sous ce prétexte, ni leurs facultés confisquées, s'ils ne sont trouvés sur vaisseaux de cours (corsaire). » Dumont, *Corps diplomatique*, t. V, p. 2, 39.

mêmes arguments, conduisent inévitablement, quel que soit le parti que l'on adopte, à disjoindre les deux maximes. Ces arguments, je ne les répéterai pas ; il sont tirés uniquement du droit des neutres, de leur indépendance absolue, et du droit du belligérant de nuire à son ennemi, mais sans léser l'indépendance neutre, c'est-à-dire par des moyens directs. Le consulat de la mer lésait l'indépendance du neutre en se basant uniquement sur la qualité du propriétaire, sans égard au lieu où se trouvait la marchandise. Le droit secondaire moderne porte également atteinte à l'indépendance neutre, en basant sa décision uniquement sur le pavillon porté par le navire, puisqu'il soumet à la confiscation les propriétés prouvées et reconnues neutres.

Il me paraît donc évident que les deux maximes doivent être disjointes, que c'est par erreur qu'on les a toujours considérées comme corrélatives et inséparables. Cette erreur a été reçue, il faut en convenir, avec une sorte de reconnaissance par les neutres, parce qu'elle affranchissait leur pavillon. Tous les peuples, comprenant que les droits de la neutralité, que l'indépendance des nations pacifiques, recevaient une atteinte beaucoup plus grave de la confiscation des marchandises ennemies à bord de leurs navires, que de la saisie de leurs propres marchandises sur les navires ennemis, ont préféré le principe du droit primitif : Navire libre, marchandises libres, avec ce qu'ils regardaient comme sa conséquence, au principe de la liberté des propriétés neutres sur navires ennemis avec son corollaire.

Un publiciste moderne, Wheaton, sans discuter cette proposition, se prononce cependant d'une manière positive, et dit que les deux maximes ne sont pas inséparables [1]. Il con-

[1] « Les deux maximes, *navires libres, marchandises libres; navires ennemis, marchandises ennemies*, peuvent être unies ensemble, comme concessions réciproques des neutres et des belligérants; et, en fait, elles l'ont été la plupart du temps, dans divers traités, dans le but de simplifier les informations judiciaires sur la propriété du navire et de sa cargaison, en faisant tout dépendre de la simple question de la nationalité du navire. *Cependant ces deux maximes ne sont pas inséparables...* » *Elem. of the intern. law*, liv. II, p. 1611, rapporté par Ortolan, liv. III, ch. v.

sidère leur union si constante, dans les actes du droit secondaire, comme une concession réciproque des deux parties. Ortolan semble adopter la même opinion [1]. C'est une autre erreur qui se trouvera examinée dans la discussion.

Ce que j'ai dit dans les sections précédentes, surtout en parlant du droit primitif, simplifie beaucoup le fond même de la question. Il est établi que le neutre a le droit absolu pendant la guerre, comme il l'avait pendant la paix, de commercer librement avec les deux belligérants, et par conséquent de transporter ses propriétés mobilières sur le territoire de tous deux, d'envoyer ses navires dans leurs ports, de charger ses marchandises sur leurs bâtiments. L'exercice de ce droit ne lèse en rien ni les devoirs de la neutralité, ni les droits de l'autre belligérant. Cette lésion est même impossible, puisque les droits réciproques sont limités de telle manière que jamais l'exercice de l'un ne peut blesser l'autre. De ce principe que le neutre peut charger ses marchandises sur les navires de l'un des belligérants, sans commettre aucune offense envers l'autre; que ce fait n'est que l'exercice d'un droit naturel, il résulte nécessairement que le belligérant ne peut s'y opposer, qu'il ne peut punir le neutre d'un fait innocent et permis, de l'exercice d'un droit qui lui appartient. Or, la confiscation est évidemment une punition, une peine; elle ne peut donc être appliquée dans ce cas, puisqu'une peine ne peut exister sans qu'il y ait une faute. Le précepte du droit primitif ne laisse donc aucun doute : la propriété neutre est libre à bord du navire ennemi.

L'usage des nations qui, sur la question spéciale, est contraire à la loi primitive, a cependant sanctionné le principe même qu'elle repousse; elle l'admet dans deux circonstances très-importantes. Dans les guerres terrestres, les biens meubles [2] appartenant aux sujets neutres et trouvés, sur le ter-

[1] Voyez Ortolan, *Diplomatie de la mer*, *ubi sup.*, conclusion, t. II, p. 152.

[2] Les immeubles sont soumis à d'autres lois, quel que soit le propriétaire; ils font partie du territoire de la nation, et sont, par conséquent, soumis à la conquête : on peut toujours tenir à leur égard la conduite que l'on tient à l'égard des propriétés

ritoire ennemi, au moment de la conquête, sont respectés et restitués à leurs propriétaires. Dans les guerres maritimes elles-mêmes, les navires neutres qui se trouvent dans le port ennemi, au moment où le belligérant s'en empare, sont considérés comme libres, ainsi que leurs cargaisons [1]. N'est-il pas étrange que le sol ennemi, que le port ennemi, ne communiquent pas cette qualité à la propriété neutre, ne la soumettent pas à la confiscation; et que le navire de la même nation belligérante entraîne, par sa prise, la confiscation de la marchandise neutre qu'il transporte? Ces deux faits sont évidemment en contradiction.

Cette contradiction, la loi secondaire et les lois intérieures des nations l'ont proclamée. J'ai déjà indiqué les causes de l'erreur commise par les lois intérieures, l'admission des principes du droit particulier romain dans les relations internationales; j'ai fait remarquer que c'est à cette admission qu'était due l'insertion de cette fausse maxime dans les lois intérieures; et la meilleure preuve que l'on puisse donner de mon assertion résulte de ces actes eux-mêmes, qui rangent dans la même classe les propriétés des sujets, des alliés et des neutres. Cette confusion ne saurait soutenir la discussion.

ennemies. Vattel s'exprime ainsi : « La règle est différente à l'égard des fonds de terre appartenant aux neutres sur le territoire ennemi; comme ils appartiennent tous en quelque manière à la nation, qu'ils sont dans son domaine, dans son territoire et dans son empire, et comme le possesseur est toujours sujet du pays en sa qualité de possesseur d'un fonds, les biens de cette nature ne cessent pas d'être biens de l'ennemi. » *Du droit des gens*, liv. II. Wolff et Lampredi développent assez longuement cette distinction entre les biens meubles et immeubles. Il m'a paru qu'il suffisait de l'indiquer ; les motifs qui lui servent de base sont assez patents pour qu'il soit inutile de les discuter.

[1] L'usage des nations maritimes de respecter les navires neutres trouvés dans un port ennemi, au moment de la conquête, est constant, et se trouve consacré par plusieurs traités solennels. Je me bornerai à citer celui de 1794-1795, entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique; il ne peut être suspect de partialité en faveur des neutres. L'article 18 porte : « Les vaisseaux et les effets des deux parties contractantes qui seront entrés dans un port ennemi avant le siége ou le blocus, et qui y seront trouvés à la reddition de la place, ne pourront être soumis à la confiscation, mais ils seront rendus à leurs propriétaires. » Galliani, *De doveri*, etc., cap. VIII; Azuni, ch. III, art. 3; Lampredi, § 11, et ci-dessus tit. IX, *Du blocus*, où cette question a été traitée avec développement.

Le souverain belligérant peut défendre à ses sujets tout commerce, toute correspondance avec son ennemi ; il peut prononcer contre les contrevenants la confiscation, ou telle autre peine beaucoup plus grave, même la mort. Ces lois sont exécutoires à l'égard des citoyens de ses États, et la peine de mort elle-même peut être légitimement appliquée aux coupables. Mais il n'en est pas de même à l'égard des alliés, à moins que le traité d'alliance n'ait concédé ce droit d'une manière expresse au législateur ; mais il n'en est pas de même, il ne peut pas en être de même à l'égard des peuples neutres ; la loi du belligérant n'existe pas à leur égard ; pour eux elle n'a aucune force, elle ne peut leur imposer aucune obligation : ils ne peuvent donc la violer, ni par conséquent être soumis aux peines qu'elle prononce. L'intérêt des belligérants, s'il n'a pas été le premier mobile de l'erreur, est venu la fortifier. Cet intérêt était double : d'abord et en première ligne l'anéantissement du commerce neutre ; puis la nécessité d'encourager les armements en course, par l'espoir d'un plus riche butin. Mais, ainsi que je l'ai fait souvent observer, les lois intérieures ou particulières des nations, quelles que soient les bases sur lesquelles elles s'appuient, sont nulles sur ce point, comme sur toutes les autres parties du droit international ; elles ne peuvent recevoir leur exécution à l'égard des peuples non soumis à la juridiction du souverain qui les a promulguées.

Outre ces deux causes, la prétendue cohésion absolue des deux principes : Navire libre, marchandises libres ; navire ennemi, marchandises ennemies, et l'admission du droit romain, l'erreur commise par la loi secondaire sur cette question en a encore une autre, c'est la commodité que l'admission de ces deux maximes apporte dans l'application. N'ayant à considérer que la nationalité du navire, c'est-à-dire un fait toujours facile à établir, pour prononcer sur la validité de la saisie, la plupart des difficultés se trouvent aplanies. Au contraire, lorsqu'il est nécessaire d'examiner la question de propriété des marchandises, il est souvent beaucoup plus

difficile d'apprécier les titres produits et de découvrir la vérité. C'est principalement ce motif qui porte Ortolan à accepter la maxime du droit secondaire [1], bien qu'il la trouve moins *subtilement conséquente* avec les principes primordiaux.

Les droits des peuples indépendants ne sauraient être subordonnés à la facilité plus ou moins grande donnée à l'appréciation des faits; ils sont absolus et ne peuvent dépendre d'aucune considération accessoire. Ces droits, nous les avons définis assez clairement pour qu'il soit inutile de les rappeler. Est-il possible de les faire céder à la commodité que les cours d'amirauté, les tribunaux de prises de deux nations belligérantes, peuvent trouver à prononcer sur la validité des prises? Cette facilité des cours de justice de quelques nations peut-elle dominer les droits des autres peuples, alors qu'il est constant que ces nations ne peuvent légitimement dicter aucune loi exécutoire pour les étrangers; évidemment il n'en peut être ainsi; ce serait vouloir soumettre l'univers au sceptre des belligérants.

D'ailleurs est-il bien vrai que la difficulté soit aussi grande que le dit Ortolan? Je ne le pense pas. Remarquons d'abord que cet auteur ne sépare pas les deux questions; il lie ensem-

[1] « Si on suit strictement, sans dévier, les conséquences déduites avec une rigueur mathématique du principe général qui permet sur mer la capture des propriétés privées ennemies, en combinant ce principe avec celui qui ordonne de respecter les propriétés neutres, il est évident que les belligérants doivent, avant tout, faire la séparation de ces propriétés... Il faut donc vérifier à qui appartiennent les objets composant la cargaison... De là naissent, dans l'application, de grandes difficultés résultant surtout de la pratique habituelle des neutres, des neutralisations simulées des propriétés ennemies; fraude bien plus facile à mettre en usage à l'égard des cargaisons qu'à l'égard des navires, et qu'il est difficile de constater... Au contraire, si faisant tout dépendre de la qualité politique du navire, c'est-à-dire de sa nationalité, on adopte le principe que le sort de la cargaison est lié au sort du navire... alors, il n'y a qu'une seule chose à vérifier, c'est la nationalité du navire. Or, cette nationalité est bien plus facile à mettre en évidence que celle des cargaisons. — En résumé, l'ancienne règle du *Consulat de la mer* était plus subtilement conséquente avec les principes primordiaux; mais la règle plus simple consacrée par le nouveau droit public maritime, coupe court à beaucoup de difficultés... Nous croyons que, par toutes ces raisons, elle est de nos jours bien préférable... » *Diplomatie de la mer*, liv. III, ch. v, conclusion.

ble les maximes : Navire libre, marchandises libres ; navire ennemi, marchandises ennemies. Ce point de départ mauvais le conduit à une fausse conséquence. Sans doute il est plus avantageux pour les peuples neutres d'accepter la maxime double et complexe du droit secondaire actuel, que de se soumettre à celle du consulat de la mer, et de voir saisir sur leurs navires les propriétés ennemies, sauf à pouvoir réclamer leurs marchandises chargées sur les bâtiments belligérants. Sans doute cela leur évite de nombreuses vexations, inséparables de la recherche de la propriété de la cargaison, surtout si cette recherche est faite comme l'entendent les nations belligérantes [1].

Mais nous ne pouvons admettre cette complication, résultat d'une opinion fausse à nos yeux ; il ne s'agit que du sort de la propriété neutre trouvée à bord d'un navire belligérant. Nous reconnaissons volontiers qu'il est plus simple, plus commode de n'avoir en rien à s'occuper de la propriété des marchandises trouvées à bord d'une prise, et de pouvoir statuer sur le bâtiment et la cargaison par un seul motif, la nationalité du navire ; mais alors cette facilité est tout entière et exclusivement dans l'intérêt du belligérant ; elle est entièrement contre le neutre, elle lèse ses droits ; elle est une violation du devoir des nations qui font la guerre ; elle est donc contraire à la loi primitive. Les cours d'amirauté sont instituées pour juger non de la manière la plus facile, mais de la manière la plus juste, la plus équitable, sans s'inquiéter du plus ou moins d'avantage qui peut résulter de leurs sentences pour les croiseurs ; et surtout sans chercher à faire servir leurs sentences aux passions égoïstes et tyranniques de leurs souverains.

La question réduite à ses véritables termes ne présente pas de graves difficultés. Le chargement d'un navire ennemi est présumé ennemi ; c'est au neutre, propriétaire de tout ou partie de ce chargement, qu'incombe la charge de prouver sa propriété. Cette opinion de Grotius est parfaitement fondée [2].

[1] Voyez ci-après le tit. XII *Des recherches*.

[2] « Quare quod dici solet hostiles censeri res in hostium navibus repertas, non

Elle a d'ailleurs été adoptée par la plupart des publicistes; et instamment par Hubner [1]. Les cours chargées de prononcer n'ont qu'à apprécier les preuves produites en faveur de la réclamation; je ne vois dans ce mode de procéder aucune difficulté insurmontable, aucun embarras grave; ont peut dire que le jugement est facile.

Mais les neutres, par leurs fraudes, par des neutralisations simulées, comme le dit Ortolan, pourront protéger les propriétés de l'ennemi. Cette objection n'a rien de sérieux; cependant Lampredi, qui soutient la liberté des propriétés neutres, trouve que c'est le seul motif qui puisse faire repousser le principe du droit primitif [2]. Il suffit, ce me semble, pour la détruire, de faire observer que la fraude ne doit pas se présumer. Si vous la surprenez, punissez les auteurs, si vous avez le pouvoir légitime. Mais un droit que n'ont pas les belligérants, qu'ils ne peuvent avoir, c'est celui de prendre des mesures préventives à l'égard des peuples neutres, à l'encontre d'hommes indépen-

ita accipi debet, quasi certa sit juris gentium lex, sed ut, præsumptionem quamdam indicet, quæ tamen validis in contrarium probationibus possit elidi. Atque ita in Hollandia nostra, jam olim, anno scilicet 1338, flagrante cum Ansiaticis bello, frequenti senatu judicatum, et ex in legem judicato transiisse comperi. » *De jure belli et pacis*, lib. III, cap. VI, § 6. L'auteur, dans la note, ajoute : « Imo id juris naturalis est, ut res quæ in hostium navibus reperitur, res hostilis præsumatur, hactenus enim status illius rei certus est; si vero rei dominus neget hostilem esse, et id probare velit, acmittendus omnino est.... »

[1] « ... Car il n'est pas douteux qu'en cas que le propriétaire neutre se justifiât d'une manière convaincante sur tous ces points, la charge du vaisseau pris et appartenant à l'ennemi ne dût lui être rendue, ou payée s'il l'aimait mieux. C'est en conséquence de cette maxime équitable, que les Hollandais arrêtèrent en 1438, en pleine assemblée, durant la guerre qu'ils soutinrent contre la ville de Lubeck et les autres villes anséatiques, que les marchandises des neutres, trouvées sur des navires ennemis, ne seraient pas de bonne prise, pourvu que ces neutres les réclamassent et en prouvassent la propriété. » *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, part. I, chap. I, § 8.

[2] « Il n'y aucune raison qui puisse justifier cet usage, et peut-être les nations ne sont-elles convenues de l'adopter que pour empêcher que les ennemis ne se servent du nom des neutres, souvent leurs amis secrets, afin de soustraire leurs effets à la confiscation, ce à quoi ils parviendraient aisément s'il était reçu que leurs marchandises chargées pour le compte des neutres, à bord des bâtiments ennemis, ne pussent être confisquées. » *Du commerce des neutres*, § 11.

dants de leur juridiction. Remarquons d'ailleurs que la preuve de la propriété doit être faite par le neutre réclamant, et que cette preuve se forme de pièces authentiques émanées des autorités neutres. Ces pièces doivent faire foi envers le belligérant capteur; s'il y avait fraude, cette fraude serait le fait du gouvernement neutre. Dans ce cas, le belligérant n'a d'autre moyen d'obtenir justice que de déclarer la guerre à ce gouvernement; mais il ne peut frapper le sujet du chef coupable, sans violer ses devoirs, sans porter une atteinte grave à l'indépendance nationale; parce qu'il ne peut frapper de confiscation les propriétés neutres, qu'autant que le souverain neutre lui-même abandonne ses sujets coupables à la justice du belligérant; et que, dans ce cas, cet abandon n'a pas lieu, puisque lui-même leur remet les actes entachés de simulation.

Il me paraît donc incontestablement établi que la marchandise neutre chargée sur un bâtiment belligérant ne peut être confisqué par l'ennemi capteur de ce bâtiment, lorsqu'elle est réclamée et que la propriété est légalement établie. Cependant tous les éléments du droit secondaire, tous les traités, même ceux constitutifs de la neutralité armée, c'est-à-dire ceux par lesquels les nations pacifiques ont revendiqué leurs droits méconnus par les belligérants, sont contraires à ce principe; c'est là l'objection la plus puissante, objection de fait qui ne détruit pas le droit, qui ne peut ni le changer ni le modifier, mais qui le remplace par une coutume.

Cette objection est réellement puissante. Il est en effet très-difficile de faire revenir presque toutes les nations sur une erreur enracinée depuis plus de deux siècles; il est difficile surtout de leur persuader que les deux questions ne sont pas inséparables, et que toutes les deux peuvent et doivent être tranchées dans le sens de la liberté du commerce et de l'indépendance du pavillon, sans que cette double décision renferme une contradiction. Cependant il est du devoir de l'écrivain de rappeler les nations à l'exécution des préceptes inaltérables du droit primitif, alors surtout qu'elles semblent

s'en éloigner sans retour ; de leur remettre sous les yeux ces préceptes divins, enfin de faire tous ses efforts pour qu'elles les mettent en pratique. Malgré la coutume invétérée qui existe, je suis persuadé qu'il suffirait, pour changer le droit secondaire, que l'une des grandes puissances maritimes prît l'initiative et donnât l'exemple de cette conduite vraiment libérale ; elle entraînerait toutes les nations, avec d'autant plus de facilité que le principe du droit primitif est en réalité dans l'intérêt bien entendu du commerce, de la liberté, de l'indépendance des peuples. Le traité de Paris (1856) vient enfin d'ouvrir cette voie ; il a reconnu l'alliance possible, nécessaire même, des deux règles jusqu'ici regardées comme absolument opposées ; il a proclamé en même temps les deux maximes : *Navire libre, marchandises libres* ; et *marchandise amie reste libre sur navire ennemi.* Le nouveau principe, ou plutôt le principe éternel, tiré de l'oubli où il était tombé depuis si longtemps, passera facilement dans les mœurs des nations. C'est encore la France qui a fait faire ce progrès immense au droit international secondaire.

Il me paraît nécessaire, avant de terminer cette discussion, d'examiner quelques questions accessoires qui se présentent dans l'application soit de l'un, soit de l'autre système. La première est celle qui résulte de l'une des dispositions du chapitre 274 du *Consulat de la mer* [1]. Lorsque la propriété neutre chargée à bord des navires belligérants est reconnu libre, le neutre doit-il, comme l'exigeait cette ancienne loi, payer au capteur le fret qui aurait été dû si les marchandises avaient été transportées à destination ? La réponse ne saurait nous paraître douteuse ; Bynkershoek l'a donnée d'une manière précise [2]. Le belligérant capteur s'est, il est vrai, rendu

[1] Mais si les marchands ne veulent pas faire un accord avec l'amiral, celui-ci a le droit d'amariner le navire et de l'envoyer au lieu où lui-même aura armé, et les marchands sont obligés de payer le fret de ce navire, de même que s'il avait porté leur cargaison au lieu pour lequel elle était destinée, et rien de plus. » Traduction de M. Pardessus, t. II, p. 303 et ff.

[2] « Quod additur de vecturæ pretiis solvendis, ejus juris rationem non adsequor : satis intelligo, qui navem hostilem occupavit etiam occupasse omne jus, quod navi,

maître du navire et de tous les droits que la possession de ce navire donnait à son ancien propriétaire, de tous les droits qui appartenaient soit au navire lui-même, soit au patron, mais il n'a rien pris au delà. Le neutre chargeur s'est obligé à payer au patron le prix du fret pour le transport de ses marchandises dans un lieu désigné; il ne doit rien tant que cette obligation du navire n'est pas remplie; il ne doit rien lorsqu'au lieu de transporter ses denrées dans le port désigné, le patron ou plutôt le bâtiment les a débarquées dans un autre lieu. Le patron, s'il était resté maître du navire, ne pourrait, à cause de ce changement de destination, rien réclamer du neutre; il serait même exposé à se voir demander des dommages-intérêts pour réparation du préjudice causé au chargeur par le changement de route. Le preneur n'a que les droits du vaincu, il ne peut donc réclamer le fret pour opérer la remise des marchandises neutres.

L'Angleterre, dans son traité de 1794-1795 avec les États-Unis d'Amérique, avait adopté le double principe que le pavillon neutre ne couvre pas la propriété ennemie, et que la propriété neutre est libre à bord des navires ennemis [1]. La question s'est élevée de savoir si les marchandises neutres chargées sur des bâtiments ennemis armés en guerre et pris après combat, ne perdaient pas le privilége qui leur était accordé et ne devaient pas être confisquées. La cour suprême d'amirauté américaine décida la question en faveur de la franchise des marchandises neutres. Celle de l'Angleterre statua nécessairement dans le sens contraire.

Sir W. Scott, son organe habituel, soutint que le fait de

sive navarcho debebatur, sed navi sive navarcho non debebatur mercedes nisi ob merces translatas in portum destinatum. Proponitur autem, navem in ipso itinere fuisse captam, cur igitur capienti solvam mercedes? Si, qui cepit navem, eam cum mercibus in locum destinatum perducere paratus sit, ejus juris rationem intelligerem, ceteroquin non intelligo. Imprudentiæ meæ, quod navi hostili res meas imposuerim, satis pœnas dabo, quod mo periculo meisque sumptibus merces meas repetere et avehere habeam necesse. De vecturæ pretiis sæpe ineptiunt, quibus sanum sinciput non est. » *Quæstiones jur. publ.*, cap. XIII.

[1] Voyez traités de 1794, 1795, entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique, art. 17, de Martens, *Recueil*, t. V, p. 637.

charger leurs propriétés sur les bâtiments belligérants armés était, de la part des neutres, un acte hostile; et que lorsqu'à ce fait premier venait se joindre celui du combat soutenu par ce bâtiment, tout ce qu'il portait devenait ennemi, et par conséquent soumis à la confiscation. Il me paraît inutile d'examiner longuement cette question; la discussion qui précède la résout complétement. Les neutres ont la liberté absolue de charger leurs marchandises sur les bâtiments belligérants sans aucune distinction, qu'ils soient armés en guerre et marchandises, ou simplement marchands. La circonstance de l'armement ne modifie en rien leur droit à cet égard. Pour ce qui concerne le combat, la marchandise neutre chargée à bord du navire ne le rend pas plus formidable, plus apte à le soutenir; elle ne constitue pas un secours de guerre; elle ne peut donc en rien ressentir les suites de cette circonstance. Il en serait autrement dans un seul cas, celui où le propriétaire neutre de la marchandise chargée sur le navire belligérant, serait lui-même à bord et prendrait une part active au combat. Dans cette hypothèse, le propriétaire a cessé d'être neutre, il est devenu ennemi; il peut être traité comme tel; ses propriétés peuvent être confisquées. C'est dans ce sens qu'Ortolan et Wheaton ont résolu la question [1], et cette solu-

[1] Ortolan a traité cette question dans le chapitre relatif au *Droit de visite*. « Si des sujets d'une puissance neutre ont chargé leurs marchandises à bord d'un tel corsaire (armé en guerre et marchandises), et que ce navire soit pris après combat par un autre corsaire ou par un bâtiment de guerre d'une autre puissance ennemie, les marchandises neutres sont-elles confiscables en même temps que le navire qui les porte? Il est inutile de poser cette question, lorsqu'on suit le principe qui lie le sort de la cargaison à celui du navire, puisque, dans ce cas, la cargaison neutre est confiscable, indépendamment même de toute résistance; mais, dans le cas contraire, elle peut être agitée, et elle l'a été en effet devant les tribunaux des prises aux États-Unis et en Angleterre, pendant la dernière guerre entre les deux puissances. Dans un jugement rendu, en 1815, par la cour suprême américaine, il a été décidé que les neutres ont le droit de charger et de transporter leur propriété sur un navire marchand armé belligérant; qu'en agissant ainsi ils ne manquent pas à leur caractère de neutres, à moins qu'ils ne concourent et qu'ils ne participent à la résistance actuelle du navire ennemi. A la même époque, le savant juge anglais, Sir W. Scott, a soutenu la doctrine directement contraire. » *Diplomatie de la mer*, liv. III, ch. VII. Voyez aussi Wheaton, *Element of intern. law*, t. II, rapporté par Ortolan.

tion est, à mon avis, la seule conforme au droit des gens.

Nous avons vu que le droit international secondaire et la coutume des nations avaient adopté la maxime : Navire ennemi, marchandises ennemies. Il y a donc lieu d'examiner si les propriétés neutres sont soumises à la confiscation lorsqu'elles ont été chargées sur le navire ennemi, soit avant la déclaration de guerre, soit depuis cette déclaration, mais à une époque où elle ne pouvait encore être connue dans le port de chargement. Bynkershoek s'est également posé cette question ; mais il l'a rejetée loin de lui, sans vouloir s'en occuper, parce qu'il ne reconnaît pas au belligérant le droit de s'emparer de la propriété neutre [1]. En fait, le prétendu droit du belligérant existe ; il est donc nécessaire d'examiner quelles sont ses limites. Il me paraît hors de doute que les propriétés neutres chargées sur les navires ennemis, avant la déclaration de guerre, ou depuis cette déclaration, mais à une époque où elle ne pouvait être connue dans le port d'embarquement, ne peuvent être soumises à la confiscation. En effet, au moment de l'embarquement, il n'y avait ni belligérant ni neutre ; les trois nations qui depuis, et par suite d'un événement nouveau, ont pris ces rôles, étaient toutes les trois en paix ; le chargeur a confié sa propriété non à un bâtiment soumis aux chances de la guerre, mais à un navire marchand devant naviguer en paix sur toute l'étendue de l'Océan.

Plusieurs des traités qui ont adopté le principe de la confiscation, ont prévu ce cas et l'ont résolu en ce sens ; ils ont même été jusqu'à régler le délai dans lequel la déclaration de guerre serait réputée connue ; ce délai est variable suivant l'éloignement des ports de chargement [2].

[1] « Deinde qui interest, utrum is, qui merces suas navi hostili imposuit, belli fuerit gnarus, an gnarus? Fac gnarum fuisse, et omnino etiam scivisse, navim fuisse hostilem, supererit utique eadem adhuc quæstio, an nempe versatus fuerit in re licita, an illicita? Sed hæ sunt pragmaticorum lautitiæ, quibus indoctum vulgus excipiunt. » *Quæst jur. publ.*, cap. XII.

[2] Voyez notamment les traités de 1667, entre la France et l'Angleterre, art. 18; Dumont, *Corps diplomatique*, t. VII, p. 1 ; 1678, entre la France et les Provinces-Unies des Pays-Bas, article 22, même recueil, enfin, celui de Versailles, du 26 septembre 1786, entre la France et l'Angleterre. L'article 29 porte : « Il a été, au

Les traités dont je viens de parler portent que les marchandises neutres chargées sur les navires ennemis *avant la déclaration de guerre, ou l'ordre général de représailles*, seront exemptes de la confiscation. Que doit-on entendre par ces mots : *déclaration de guerre* ou *ordre général de représailles?* Nous l'avons déjà dit, la guerre n'existe à l'égard des neutres qu'à partir du moment où elle leur est notifiée ; jusqu'à ce moment ils ne sont tenus à aucun des devoirs que cet état peut créer, et puisque le droit secondaire veut leur imposer celui de ne pas charger leurs propriétés sur les bâtiments belligérants, ce n'est qu'à partir de cet instant que doivent courir les délais accordés par les traités.

Le texte des conventions doit donc être interprété en ce sens, que le délai fixé commencera à courir du jour de la notification de guerre au souverain du neutre chargeur. La déclaration de guerre proprement dite, c'est-à-dire celle qui est faite directement par l'une des nations qui entrent en guerre, à celle contre laquelle elle veut commencer les hostilités, n'a et ne peut avoir aucune valeur à l'égard des neutres ; elle leur est complétement étrangère, et ne peut leur imposer aucun devoir.

Quant aux représailles, qu'elles soient générales ou limitées, comme cela arrive souvent, elles constituent sans doute un état d'antagonisme entre le peuple qui les ordonne et celui qui doit les souffrir ; elles sont le plus souvent les avant-coureurs de la guerre, mais elles ne sont pas la guerre. Elles ne peuvent donc faire naître pour les neutres aucun devoir, elles

contraire, convenu et accordé que tout ce qui se trouvera chargé par les sujets et habitants de part et d'autre, en un navire appartenant aux ennemis de l'autre, bien que ce ne fût pas des marchandises de contrebande, sera confisqué comme s'il appartenait à l'ennemi même, excepté les marchandises et effets qui auront été chargés dans ce vaisseau *avant la déclaration de la guerre, ou l'ordre général des représailles*, ou même depuis la déclaration, pourvu que ç'ait été dans les termes qui suivent : de deux mois après cette déclaration ou l'ordre de représailles, si elles ont été chargées dans quelque port et lieu compris dans l'espace qui est entre Archangel, Saint-Pétersbourg et les Sorlingues, et entre les Sorlingues et la ville de Gibraltar ; de dix semaines dans la mer Méditerranée, et de huit mois pour tous les autres pays et lieux du monde. » De Martens, *Recueil*, t. IV, p. 155.

ne peuvent même servir d'origine à la contrebande de guerre. Ce n'est que la guerre complète et régulière, c'est-à-dire une guerre proprement dite et notifiée aux nations neutres, qui peut faire peser sur ces nations les obligations que le droit primitif leur impose pendant les hostilités. Les représailles, état mixte, état de quasi-guerre, ne peuvent avoir cette puissance. Cette disposition des traités est donc exorbitante ; elle oblige les peuples qui l'ont signée, mais elle ne peut être appliquée comme usage aux autres. Encore est-il vrai de dire que les premiers peuvent s'affranchir de l'obligation qui en résulte, en dénonçant le traité à leur cocontractant. Au reste, cette dernière remarque s'applique au fond même de la question ; les traités qui déclarent confiscable la propriété neutre à bord des bâtiments ennemis, sont contraires au droit primitif, au droit divin ; ils n'ont donc, ainsi que je l'ai déjà expliqué, de valeur, qu'autant que toutes les parties veulent conserver cette valeur. Chacune d'elles peut s'en affranchir en remplissant les formalités diplomatiques en usage, pour mettre fin à un traité temporaire, et dont la durée n'est pas fixée.

SECTION VI.

Conclusion.

Lorsque, comme dans la question dont nous nous occupons, les faits sont en opposition directe avec le droit, il est difficile d'arriver à une conclusion absolue ; on est forcé d'en tirer deux, l'une en droit, c'est-à-dire en théorie, l'autre en fait, en pratique.

D'après le droit primitif, droit invarible, imprescriptible, inaltérable, droit égal pour tous les peuples de l'univers, la propriété neutre trouvée par un belligérant à bord du navire de son ennemi, par lui pris, est libre et doit être restituée au citoyen neutre qui a fait la preuve qu'elle lui appartient réellement. Tous les publicistes ont soutenu la solution donnée par la loi primitive. En la soutenant à mon tour, je crois

remplir un devoir, et j'ai le double but de rappeler aux peuples pacifiques les droits qu'ils tiennent de Dieu lui-même, droits qu'ils ne peuvent abandonner sans danger pour leur indépendance, c'est-à-dire pour leur nationalité, pour leur existence même; aux belligérants les devoirs qu'ils ont à remplir, qui leur ont été imposés par le souverain de l'univers; de leur montrer que le premier de ces devoirs est de ne pas faire peser les hostilités sur les peuples qui n'y prennent aucune part. D'ailleurs, devant constater le fait, j'ai dû constater d'abord le droit. En droit donc, la marchandise neutre est libre à bord des navires belligérants, et la seule charge par le réclamant de faire la preuve de sa propriété.

Les éléments constitutifs du droit secondaire, la plupart des traités solennels et l'usage, ont adopté le système contraire; ils considèrent comme ennemi, et par conséquent comme confiscable, tout ce qui se trouve à bord d'un navire ennemi. Les lois intérieures des nations, lois qui n'ont légitimement aucune valeur internationale, mais qui cependant, il faut bien le reconnaître, sont beaucoup plus souvent exécutées que les préceptes du droit divin, ont adopté le même système. Ainsi, en fait, la marchandise neutre chargée sur un navire ennemi est confiscable, comme la marchandise ennemie et le bâtiment lui-même; à moins qu'elle n'ait été embarquée avant la notification de la guerre au souverain neutre, ou postérieurement à cette notification, mais avant qu'elle soit connue ou réputée connue dans le port de chargement. En fait donc, la maxime est : *Navire ennemi, marchandises ennemies.* Le traité de Paris (1856) vient d'adopter enfin les principes du droit primitif sur cette question. Ce traité est encore isolé, il ne peut former jurisprudence, mais il a été signé par sept puissances, il a été accepté, sanctionné par quarante et une nations; il doit donc avoir une grande influence sur l'avenir. Sans doute on pourra bientôt constater que le droit secondaire est conforme à la loi divine.

FIN DU TOME DEUXIÈME.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES

DANS LE TOME DEUXIÈME.

FIN DE LA TABLE DU TOME DEUXIÈME.

Saint-Denis. — Typographie de A. Moulin.

ÉCONOMISTES ET PUBLICISTES CONTEMPORAINS

FORMAT IN-8° ORDINAIRE

OUVRAGES PUBLIÉS.

Histoire de l'Économie politique, par BLANQUI, de l'Institut, suivie d'une Bibliographie raisonnée de l'Économie politique. 3e édition. 2 vol. in-8. [illegible]

Principes d'Économie politique, suivis de quelques recherches relatives à leur application, par MAC CULLOCH. Traduits par M. A. PLANCHE. 2e éd. 2 v. in-8. 12 [illegible]

Principes d'Économie politique avec quelques-unes de leurs applications à l'économie sociale, par M. J.-S. MILL, traduits par MM. H. DUSSARD et COURCELLE-SENEUIL, et précédés d'une Introd. par M. COURCELLE-SENEUIL. 2e éd. 2 vol. in-8. 15 fr.

Le Gouvernement représentatif, par LE MÊME, traduit et précédé d'une Introduction par M. DUPONT-WHITE. 2e édition. 1 vol. in-8 . . . . 5 fr.

Cours d'Économie politique fait au Collége de France, par P. ROSSI, membre de l'Institut. 4e édit. 4 vol. in-8 . . . . . . 30 fr.

Mélanges d'Économie politique, de politique, d'histoire et de législation par LE MÊME. 2 vol. in-8. . . . . . 15 fr.

Traité de Droit pénal, par LE MÊME, 3e édition, revue et précédée d'une introduction, par M. FAUSTIN-HÉLIE, membre de l'Institut. 2 vol. in-8 . 14 fr.

Cours de Droit constitutionnel, par LE MÊME, rédigé par M. PORÉE. 4 vol. in-8. Prix. . . . . 30 fr.

Œuvres complètes de Fr. Bastiat, précédées d'une Notice biographique, par MM. R. DE FONTENAY et PAILLOTTET. 2e édition. 7 vol. in-8 . . . [illegible]5 fr.

Études sur l'Angleterre, par L. FAUCHER, de l'Institut. 2e éd. 2 forts v. 1[illegible] fr.

Mélanges d'Économie politique et de Finances, par LE MÊME. 2 forts vol. in-8. . . . . 1[illegible] fr.

Organisation de l'industrie, par BANFIELD, traduit et annoté par M. ÉMILE THOMAS. 1 vol. in-8. . . . . [illegible] fr.

Observations sur l'État des classes ouvrières, par M. FIX. Nouvelle édition. 1 beau vol. in-8 . . . . [illegible] fr.

Examen du Système commercial connu sous le nom de Système protecteur, par MICHEL CHEVALIER, de l'Institut. 2e édit. 1 vol. in-8. [illegible]

Principes d'Économie politique, par G. ROSCHER, traduits, annotés, et précédés d'une Introduction, par M. WOLOWSKI, de l'Institut, 2 vol. in-8. . 15 fr.

Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe, par G.-F. DE MARTENS. Nouvelle édition, revue et accompagnée des notes de tous les commentateurs, précédée d'une Introduction, par M. CH. VERGÉ, avocat. 2 forts vol. in-8. . . . 14 fr.

Économie politique au moyen âge, par M. L. CIBRARIO, sénateur, ancien ministre, traduit de l'italien sur la 4e édition, par A. BARNEAUD, avocat, et précédé d'une Introduction par M. WOLOWSKI, de l'Institut. 2 vol. in-8 . . . [illegible] fr.

Des Droits et des Devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime, par M. HAUTEFEUILLE, avocat, 3e édit. 3 vol. in-8. . . [illegible]

Droit des gens moderne de l'Europe, par KLUBER. Nouvelle édition, [illegible] annotée et complétée par M. A. OTT. 1 seul vol. in-8. . . . . 7 fr. [illegible]

Cours de Politique constitutionnelle, par BENJAMIN CONSTANT. Nouvelle édition, revue, annotée et précédée d'une Introduction par M. ÉD. LABOULAYE, membre de l'Institut. 2 forts vol. in-8. . . . . . . 15 [illegible]

Principes de la Science sociale, par H.-C. CAREY (de Philadelphie), traduits par MM. SAINT-GERMAIN LEDUC et PLANCHE. 3 vol. in-8. . . . [illegible]

Les rapports de l'Économie publique avec la morale et le droit, par M. MINGHETTI, ministre des finances d'Italie, traduit par M. SAINT-[illegible] avec une Introduction par M. H. PASSY, de l'Instit. 1 beau et fort vol. in-8. [illegible] fr. [illegible]

Le droit des gens ou principes de la loi naturelle [illegible] conduite et aux affaires des nations et des souverains, par VATTEL. Nouvelle [illegible] revue et augmentée des notes de tous les commentateurs, de nouvelles notes par M. P. PRADIER-FODÉRÉ. . . . . [illegible] fr.

Du droit de la guerre et de la paix, par GROTIUS. Nouv. trad. précédée d'un essai biographique par M. PRADIER-FODÉRÉ. 3 vol. in-8. . . . . 2[illegible] fr.

SAINT-DENIS. — TYP. GRAPHIE [illegible] A. MOULIN





